

Grundpension

Några anslutande frågor

Slutbetänkande av Garantipensionsutredningen

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:32

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25060-0

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

Den 4 oktober 2018 bemyndigade regeringen dåvarande statsrådet och chefen för Socialdepartementet Annika Strandhäll att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att – bl.a. mot bakgrund av en dom från EU-domstolen – analysera och lämna förslag till hur garantipension och garantipension till omställningspension bör konstrueras och regleras i socialförsäkringsbalken. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (dir. 2018:106).

Den 31 oktober 2019 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2019:75). Genom dessa vidgades uppdraget till att avse att ta ställning till om och hur de nuvarande kraven på försäkringstid för rätt till garantipension bör anpassas med anledning av riksdagens beslut om att införa en riktålder i pensionssystemet. Utredaren ska också överväga att avskaffa eller förändra den särregel som gör det möjligt för vissa försäkrade att tillgodoräkna sig bosättningstid i tidigare hemland vid beräkning av garantipension, garantipension till omställningspension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning. Utredaren ska även överväga om det fortsatt är motiverat att ha ett undantag som möjliggör att försäkringstid som legat till grund för sjukersättning kan användas för att beräkna försäkringstid för garantipension. Utredaren ska dessutom föreslå en utformning av sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning som långsiktigt fungerar utifrån de ändrade förutsättningarna som EU- domen medför och som samspelar med garantipensionen. Genom tilläggsdirektiven förlängdes dessutom utredningstiden.

Den 4 oktober 2018 förordnades lagmannen Göran Lundahl som särskild utredare.

Som sakkunnig i utredningen förordnades från och med den 10 december 2018 departementssekreteraren Sara Bivebäck, Finansdepartementet. Från och med den 21 augusti 2019 förordnades

departementssekreteraren Jessica Permatz, Socialdepartementet, som sakkunnig i utredningen. Den 17 januari 2020 entledigades Jessica Permatz och från och med den 20 januari 2020 förordnades departementssekreterarna David Dager och Ivana Vujic, båda Socialdepartementet, som sakkunniga i utredningen.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 10 december 2018 rättsliga experten Madelene Bougas Lööf, Försäkringskassan, professorn Thomas Erhag, juristen Hanna Johansson, Pensionsmyndigheten, och verksamhetsutvecklaren Ann-Sofie Kraft Nilsson, Pensionsmyndigheten. Den 15 januari 2019 entledigades Hanna Johansson och samma dag förordnades som expert verksamhetsutvecklaren Kristin Paulsson, Pensionsmyndigheten. Den 15 april 2019 entledigades Madelene Bougas Lööf och samma dag förordnades som expert rättsliga experten Emma Holm, Försäkringskassan. Den 15 maj 2019 entledigades Emma Holm och samma dag förordnades som expert rättsliga experten Ann-Kristin Robertsson, Försäkringskassan.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 15 oktober 2018 hovrättsassessorn Fredrik Lövkvist. Från och med den 1 november 2018 anställdes kanslirådet Helena Kristiansson-Torp och kanslirådet Pål Ämting som sekreterare i utredningen. Från och med den 1 april 2019 anställdes analytikern Linda Wiese som sekreterare i utredningen. Linda Wiese avslutade sitt arbete i utredningen den 1 oktober 2019. Från och med den 3 februari 2020 anställdes fil. dr Per Olof Robling som sekreterare i utredningen.

Utredningen är formellt ett uppdrag för Göran Lundahl som särskild utredare. Arbetet har emellertid bedrivits i nära samråd med de sakkunniga och experterna. Betänkandet har därför avfattats med användning av vi-form.

Utredningen har tagit sig namnet Garantipensionsutredningen.

Utredningen överlämnade den 9 december 2019 delbetänkandet *Grundpension* (SOU 2019:53).

Utredningen överlämnar här sitt slutbetänkande *Grundpension – några anslutande frågor* (SOU 2020:32). Utredningens arbete är härmed slutfört.

Lund i maj 2020

Göran Lundahl

/Helena Kristiansson-Torp
Fredrik Lökvist
Pål Ämting

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 11 |
| 1 Författningsförslag | 21 |
| 1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken | 21 |
| 1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken..... | 34 |
| 1.3 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken..... | 41 |
| 1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken | 46 |
| 2 Utredningens uppdrag och arbete, m.m. | 51 |
| 2.1 Uppdraget..... | 51 |
| 2.2 Arbetet..... | 52 |
| 2.3 Betänkandets disposition m.m. | 52 |
| 3 Reformbehovet och inledande utgångspunkter | 55 |
| 3.1 Inledning..... | 55 |
| 3.2 De olika reformbehoven..... | 56 |
| 3.3 Några övriga utgångspunkter | 59 |
| 4 Försäkringstid för grundpension m.m. | 61 |
| 4.1 Inledning..... | 61 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4.2 | Bakgrund..... | 63 |
| 4.2.1 | Delbetänkandets förslag om grundpension..... | 63 |
| 4.2.2 | Delbetänkandets förslag om omställningspension i form av en grundpension..... | 64 |
| 4.2.3 | Nuvarande och tidigare regelverk avseende försäkringstid för folkpension och garantipension | 65 |
| 4.2.4 | Nuvarande och tidigare regelverk avseende försäkringstid för folkpension i form av efterlevandepension och garantipension till omställningspension | 67 |
| 4.2.5 | Nuvarande och tidigare regelverk avseende försäkringstid för folkpension i form av förtidspension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning | 69 |
| 4.3 | Övriga utredningar och överväganden | 73 |
| 4.4 | Internationell utblick | 77 |
| 4.5 | Ändrade regler för tillgodoräknande av försäkringstid för grundpension | 83 |
| 4.6 | Ändrade regler för tillgodoräknande av försäkringstid för omställningspension i form av grundpension och för grundersättning | 95 |
| 5 | Tillgodoräknande av försäkringstid i vissa situationer | 99 |
| 5.1 | Tillgodoräknande av hemlandstid..... | 99 |
| 5.1.1 | Uppdraget..... | 99 |
| 5.1.2 | Hemlandstidsregelns ursprung och tidiga utveckling | 100 |
| 5.1.3 | Hemlandstidsregeln i det reformerade pensionssystemet | 104 |
| 5.1.4 | Åldreförsörjningsstöd..... | 113 |
| 5.1.5 | Förslagen i delbetänkandet | 115 |
| 5.1.6 | Överväganden och förslag | 116 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 5.2 | Beräkning av försäkringstid för grundpension efter sjukersättning | 127 |
| 5.2.1 | Uppdraget | 127 |
| 5.2.2 | Undantagsbestämmelsens bakgrund | 127 |
| 5.2.3 | Försäkringstid för sjukersättning ska inte kunna räknas som försäkringstid för grundpension | 131 |

6 Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning 135

| | | |
|-------|--|-----|
| 6.1 | Inledning..... | 135 |
| 6.1.1 | Sjukersättning och aktivitetsersättning..... | 135 |
| 6.1.2 | Från förtidspension till sjukersättning och aktivitetsersättning | 136 |
| 6.1.3 | Garantiersättningens syfte och nuvarande utformning..... | 143 |
| 6.1.4 | Uppdraget och dess bakgrund..... | 146 |
| 6.1.5 | Våra tidigare överväganden om vad som skiljer en minimiförmån från andra grundskyddsförmåner | 147 |
| 6.2 | Ett nytt grundskydd ska införas inom sjukersättningen och aktivitetsersättningen | 149 |
| 6.3 | En ny grundersättning | 155 |
| 6.4 | Rätt till grundersättning | 160 |
| 6.5 | Försäkringstid för grundersättning | 165 |
| 6.6 | Beräkning av grundersättning | 169 |
| 6.6.1 | Ersättningsnivåer | 169 |
| 6.6.2 | Inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning ska minska grundersättningen..... | 171 |
| 6.6.3 | Beräkningen av partiell grundersättning | 172 |
| 6.7 | Samordning med efterlevandestöd och livränta..... | 173 |
| 6.8 | Övrigt | 174 |
| 6.9 | Grundersättning i internationella förhållanden | 176 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 7 | Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser | 183 |
| 7.1 | Inledning | 183 |
| 7.2 | Huvuddelen av förslagen (kapitel 5 och 6) | 183 |
| 7.3 | Förslaget med avseende på försäkringstid och höjningarna av de pensionsrelaterade åldersgränserna (kapitel 4) | 190 |
| 8 | Konsekvenser av förslagen | 193 |
| 8.1 | Konsekvensanalysens innehåll och disposition | 193 |
| 8.2 | Ändrade regler för tillgodoräknande av försäkringstid för grundpension, omställningspension i form av grundpension samt för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning | 194 |
| 8.2.1 | Förslaget i korthet..... | 194 |
| 8.2.2 | Ekonomiska konsekvenser | 195 |
| 8.2.3 | Konsekvenser för jämställdheten | 204 |
| 8.2.4 | Konsekvenser för myndigheter..... | 204 |
| 8.2.5 | Konsekvenser för kommunerna..... | 205 |
| 8.2.6 | Konsekvenser för domstolarna | 205 |
| 8.2.7 | Konsekvenser för integrationen..... | 205 |
| 8.3 | Tillgodoräknande av hemlandtid..... | 206 |
| 8.3.1 | Förslaget i korthet..... | 206 |
| 8.3.2 | Ekonomiska konsekvenser | 206 |
| 8.3.3 | Konsekvenser för jämställdheten | 218 |
| 8.3.4 | Konsekvenser för integrationen..... | 219 |
| 8.3.5 | Konsekvenser för myndigheter..... | 220 |
| 8.3.6 | Konsekvenser för kommunerna..... | 221 |
| 8.3.7 | Konsekvenser för domstolarna | 226 |
| 8.4 | Konsekvenser av borttagandet av regeln för grundpension efter sjukersättning..... | 227 |
| 8.4.1 | Förslaget i korthet..... | 227 |
| 8.4.2 | Ekonomiska konsekvenser | 227 |
| 8.4.3 | Konsekvenser för jämställdheten | 228 |

| | | |
|----------------|---|------------|
| 8.4.4 | Konsekvenser för Pensionsmyndigheten..... | 229 |
| 8.4.5 | Konsekvenser för domstolarna..... | 229 |
| 8.4.6 | Konsekvenser för integrationen | 229 |
| 8.5 | Grundersättning..... | 229 |
| 8.5.1 | Förslaget i korthet | 229 |
| 8.5.2 | Ekonomiska konsekvenser..... | 230 |
| 8.5.3 | Konsekvenser för jämställdheten | 234 |
| 8.5.4 | Konsekvenser för Försäkringskassan | 234 |
| 8.5.5 | Konsekvenser för domstolarna..... | 235 |
| 8.5.6 | Konsekvenser för integrationen | 235 |
| 8.6 | Sammanfattande konsekvenser | 235 |
| 8.6.1 | Samlade offentligfinansiella konsekvenser..... | 235 |
| 8.6.2 | EU och internationella åtaganden | 236 |
| 8.6.3 | Övriga konsekvenser..... | 238 |
| 9 | Författningskommentar | 239 |
| 9.1 | Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken..... | 239 |
| 9.2 | Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken | 251 |
| 9.3 | Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken | 257 |
| 9.4 | Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken | 261 |
| Bilagor | | |
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv 2018:106 | 265 |
| Bilaga 2 | Kommittédirektiv 2019:75 | 277 |

Sammanfattning

Uppdraget

Vi lämnar i detta betänkande ett antal förslag som ansluter till de i vårt delbetänkande *Grundpension* (SOU 2019:53) lämnade förslagen om att införa en grundpension och en omställningspension i form av grundpension. De förslag vi nu lämnar innefattar en anpassning av kraven på försäkringstid för vissa förmåner med anledning av riksdagens beslut att införa en riktålder i pensionssystemet. Vi lämnar också förslag om att avskaffa två särregler för tillgodoräknande av försäkringstid – dels en regel som gör det möjligt för vissa försäkrade att tillgodoräkna sig bosättningsstid i sitt tidigare hemland som försäkringstid, dels en regel som möjliggör att försäkringstid som legat till grund för sjukersättning kan användas för att beräkna försäkringstid för grundskyddet inom den allmänna ålderspensionen. Vi lämnar dessutom förslag om att garantiersättning ska ersättas av en ny förmån, grundersättning. Utgångspunkten för de förslag vi nu lämnar är att förslagen i delbetänkandet genomförs.

Försäkringstid för grundpension ska kunna tillgodoräknas till och med året före det att förmånen får tas ut, m.m.

Grundpension

Vi föreslår – med anledning av den pågående riktåldersreformen – att försäkringstid för grundpension från år 2023 ska kunna tillgodoräknas till och med det år den pensionssökande fyller 65 år. Från och med år 2026 ska försäkringstid för grundpension kunna tillgodoräknas till och med kalenderåret före det år då den pensionssökande uppnår riktåldern för pension. Förslagen innebär – tillsammans med att vi gör bedömningen att försäkringstid även fortsättningsvis bör få

tillgodoräknas från och med det kalenderår då den pensionssökande har uppnått 16 års ålder – att den tid under vilken försäkringstid kan tillgodoräknas blir längre. Vi gör dock bedömningen att det inte på grund härav finns skäl att skärpa kravet på försäkringstid vid beräkning av grundpensionens storlek utan att försäkringstid även fortsättningsvis ska kunna tillgodoräknas med som mest 40 år.

Vi lämnar också en rad förslag som utgår från att tidigare presenterade och delvis redan beslutade ändringar i fråga om höjda pensionsåldrar genomförs. Vi föreslår sålunda att åldern för när grundpension tidigast får tas ut ska höjas från 65 till 66 år 2023 och från och med 2026 utgöras av riktåldern för pension. Åldersgränsen för tidigt eller uppskjutet uttag av pension vid bestämmande av beräkningsunderlaget för grundpension, ska höjas från 65 till 66 år 2023 och från och med 2026 utgöras av riktåldern för pension. En undantagsregel ska dock införas som ger fortsatt rätt till grundpension från 65 års ålder i de fall den enskilde uppfyller ett särskilt förvärvsvillkor. Förvärvsvillkoret ska anses vara uppfyllt om den enskilde under minst 44 år har haft pensionsgrundande inkomst som för vart och ett av åren har uppgått till lägst två inkomstbasbelopp. Från och med år 2023 ska, för den som tar ut grundpension med stöd av undantagsregeln, som försäkringstid alltså endast beaktas tid till och med det kalenderår då han eller hon fyller 64 år. Från och med 2026 ska som försäkringstid för en sådan försäkrad beaktas tid till och med kalenderåret före det år då grundpension med stöd av undantagsregeln började lämnas.

Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning samt omställningspension i form av grundpension

Vi föreslår – med anledning av den pågående riktåldersreformen – att försäkringstid för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning samt för omställningspension i form av grundpension från år 2023 ska kunna tillgodoräknas till och med det år den försäkrade fyller eller – när det gäller den sistnämnda förmånen – den avlidne skulle ha fyllt 65 år. Från och med år 2026 ska försäkringstid för dessa förmåner kunna tillgodoräknas till och med kalenderåret före det år då den försäkrade uppnår eller den avlidne skulle ha uppnått riktåldern för pension. Förslagen innebär – tillsammans med att vi gör bedömningen att försäkringstid även fortsättningsvis

bör få tillgodoräknas från och med det kalenderår då personen har uppnått 16 års ålder – att den tid under vilken försäkringstid kan tillgodoräknas blir längre. Vi gör dock bedömningen att det inte på grund härav finns skäl att skärpa kravet på försäkringstid vid beräkning av förmånernas storlek utan att försäkringstid även fortsättningsvis ska kunna tillgodoräknas med som mest 40 år.

På motsvarande sätt som redovisas ovan i fråga om grundpension lämnar vi en rad förslag avseende sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning och omställningspension i form av grundpension som utgår från att tidigare presenterade och delvis redan beslutade ändringar i fråga om höjda pensionsåldrar genomförs. Den tidpunkt till vilken omställningspension, omställningspension i form av grundpension och änkepension i form av 90-procentstillägg som längst kan lämnas ska från och med år 2023 höjas till månaden före den månad då den försäkrade fyller 66 år. Från och med år 2026 ska dessa förmåner betalas ut som längst till månaden före den månad då den försäkrade uppnår riktåldern för pension. Den som tar ut grundpension med stöd av den undantagsregel enligt vilken sådan pension fortsatt kan tas ut från 65 års ålder ska inte ha rätt till sjukersättning, omställningspension eller änkepension i form av 90-procentstillägg.

Bosättningstid i tidigare hemland ska inte få tillgodoräknas som försäkringstid

Vi föreslår att bosättningstid i ett tidigare hemland inte ska få tillgodoräknas som försäkringstid för grundpension, för omställningspension i form av grundpension och för grundskyddet inom sjukersättning och aktivitetsersättning. Vi gör bedömningen att regeringen bör överväga att utreda hur försörjningen bör lösas för dem som har en långvarigt nedsatt arbetsförmåga men som inte kan få sitt försörjningsbehov tillgodosatt genom sjukersättningens och aktivitetsersättningens grundskydd.

Det ska inte vara möjligt att som försäkringstid för grundpension räkna den försäkringstid som har legat till grund för sjukersättning

Vi föreslår att det inte ska vara möjligt att som försäkringstid för grundpension räkna den försäkringstid som har legat till grund för hel sjukersättning.

Ett nytt grundskydd – grundersättning – införs inom sjukersättningen och aktivitetsersättningen

Garantiersättningen inom sjukersättningen och aktivitetsersättningen ersätts av en ny grundersättning

Vi föreslår att nytt grundskydd ska införas inom sjukersättning och aktivitetsersättning. Det nya grundskyddet ska ersätta den nuvarande garantiersättningen och ska heta sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning.

Grundersättningens utformning

Den som är bosatt i Sverige ska vara försäkrad för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning. Förmånen ska kunna lämnas så länge bosättningen i Sverige består. Har rätten till grundersättning upphört därför att förmånstagaren inte längre anses bosatt i Sverige, ska förmånen efter ansökan hos den handläggande myndigheten få fortsätta att lämnas om det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt att dra in förmånen.

En försäkrad som uppfyller villkoren i de allmänna bestämmelserna om sjukersättning och aktivitetsersättning ska ha rätt till sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning.

Grundersättning ska vara beroende av försäkringstid. Grunderättning ska lämnas endast till den som kan tillgodoräknas en försäkringstid om minst tre år. Försäkringstid för grundersättning ska kunna tillgodoräknas med som längst 40 år. Varje år med försäkringstid ska ge rätt till 1/40 av den maximala nivån för förmånen.

Som försäkringstid ska räknas den tid som kan tillgodoräknas som försäkringstid i Sverige från och med det år den försäkrade fyller

16 år till och med året före försäkringsfallsåret (faktisk försäkringstid). Som faktisk försäkringstid ska räknas tid som enligt nuvarande bestämmelser tillgodoräknas som faktisk försäkringstid för garanti-ersättning, med undantag för bestämmelserna om bosättning i tidigare hemland. Som faktisk försäkringstid ska också räknas kalenderår för vilka det för en person har fastställts pensionsgrundande inkomst eller pensionsgrundande belopp för sjukersättning eller aktivitetsersättning som för kalenderåret uppgår till lägst ett inkomstbasbelopp. Härigenom räknas alltså på visst sätt även tid för arbete som försäkringstid för grundersättning. Om sådan tid för arbete sammanfaller med tid för bosättning i Sverige eller annan tid som räknas som försäkringstid, får den överlappande tiden endast beaktas en gång.

Som försäkringstid ska även kunna tillgodoräknas tid från och med det år då försäkringsfallet inträffade till och med det år då den försäkrade fyller 64 år (framtida försäkringstid). För att en försäkrad ska få tillgodoräkna sig all framtida försäkringstid ska det krävas att han eller hon har varit bosatt i Sverige minst fyra femtedelar av den tiden från och med det år då den försäkrade fyller 16 år till och med året före försäkringsfallet. För den som varit bosatt här kortare tid än fyra femtedelar av den möjliga tiden ska proportionering göras på visst sätt.

Om försäkringsfallet har inträffat före ingången av det år den försäkrade fyllde 18 år får försäkringstiden i stället beräknas på följande sätt. Som försäkringstid ska räknas tiden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med det år då han eller hon fyller 64 år. Hänsyn ska dock bara tas till tid då den försäkrade efter fyllda 16 år har uppfyllt förutsättningarna för tillgodoräknande av faktisk försäkringstid.

Den maximala nivån för hel sjukersättning i form av grundersättning från och med den månad då den försäkrade fyller 30 år ska för år räknat motsvara 2,53 prisbasbelopp.

Den maximala nivån för hel sjukersättning i form av grundersättning till och med månaden före den månad då den försäkrade fyller 30 år samt för hel aktivitetsersättning i form av grundersättning ska för år räknat motsvara

- 2,23 prisbasbelopp till och med månaden före den månad då den försäkrade fyller 21 år,

- 2,28 prisbasbelopp från och med den månad då den försäkrade fyller 21 år till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 23 år,
- 2,33 prisbasbelopp från och med den månad då den försäkrade fyller 23 år till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 25 år,
- 2,38 prisbasbelopp från och med den månad då den försäkrade fyller 25 år till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 27 år,
- 2,43 prisbasbelopp från och med den månad då den försäkrade fyller 27 år till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 29 år, samt
- 2,48 prisbasbelopp från och med den månad då den försäkrade fyller 29 år till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 30 år.

Nivån för den försäkrades grundersättning (grundnivån) ska vara den maximala nivån enligt ovan multiplicerat med kvoten av försäkringstiden, dock högst 40 år, och talet 40.

Den årliga grundersättningen ska vara lika med grundnivån minskad med den årliga inkomstrelaterade sjukersättning eller aktivitetsersättning som den försäkrade har rätt till för det år som grundersättningen avser.

Vid beräkningen ska den inkomstrelaterade sjukersättningen eller aktivitetsersättningen tas upp till det värde den har före minskning med vissa livräntor.

Vid beräkningen avses med inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning även sådana utländska förmåner som motsvarar sjukersättning eller aktivitetsersättning eller som utgör pension vid invaliditet och som därför ska avräknas från inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning, under förutsättning att den utländska förmånen inte är att likställa med grundersättning.

Partiell grundersättning ska för år räknat lämnas med så stor andel av hel sådan grundersättning som motsvarar den andel av sjukersättning eller aktivitetsersättning som den försäkrade har rätt till.

Bestämmelserna i socialförsäkringsbalken om samordning av sjukersättning och aktivitetsersättning med efterlevandestöd och livränta

ska gälla för grundersättning i den utsträckning de gäller för garantiersättning.

När det gäller avrundning ska grundersättning hanteras på motsvarande sätt som garantiersättning.

Vid ändring av fastställd sjukpenninggrundande inkomst (SGI) ska – i fråga om när en fastställd SGI får läggas till grund för ersättning – motsvarande undantag gälla för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning som gäller för garantiersättning.

I fråga om sjukpenning i samband med sjukersättning och aktivitetsersättning ska grundersättning hanteras på motsvarande sätt som garantiersättning.

Ärenden om grundersättning ska handläggas av Försäkringskassan. Grundersättning och kostnaderna för administrationen av denna ska finansieras med medel från statsbudgeten.

Grundersättning och samordningsbestämmelserna

Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning bedöms kategoriseringsmässigt vara en förmån vid invaliditet av typ B-lagstiftning enligt förordning 883/2004. Grundersättningen bedöms inte omfattas av den särskilda regleringen för minimiförmåner i samordningsbestämmelserna, och kommer därför att omfattas av de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepension i förordningen. Det innebär att det till följd av samordningsbestämmelserna finns en skyldighet för Sverige att betala ut grundersättning till personer som är bosatta i andra medlemsstater. Enligt samordningsbestämmelserna ska beräkningen av grundersättningen ske utan att försäkringsperioder i andra medlemsstater än Sverige beaktas och som huvudregel utan hänsyn till förmåner av samma slag som betalas ut av andra medlemsstater. Vid beräkningen av den oberoende förmånen kommer förmåner av samma slag från andra medlemsstater att minska grundersättningen endast om denna beräknas med framtida försäkringstid samt förmånen från den andra medlemsstaten också beräknas med framtida försäkringstid eller är oberoende av försäkringstid.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi föreslår ett stegvis ikraftträdande av förslagen vid tre olika tidpunkter: 2022, 2023 och 2026.

Förslagen om en grundersättning, om slopande av hemlandstidsregeln och slopande av undantagsregeln om grundpension efter sjukersättning

De föreslagna bestämmelserna om en grundersättning, om slopande av den s.k. hemlandstidsregeln och om slopandet av undantagsregeln om grundpension efter sjukersättning bör börja gälla så snart som möjligt och ska därför träda i kraft den 1 december 2021 men ska dock tillämpas för tid från och med den 1 januari 2022. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för förmåner som avser tid före ikraftträdandet. I fråga om den som vid utgången av år 2021 har rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning som även avser januari 2022 ska Försäkringskassan utan ansökan pröva om den försäkrade har rätt till grundersättning enligt 35 kap. socialförsäkringsbalken.

Med försäkringstid för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning ska för tid från och med 2003 till och med år 2021 avses försäkringstid enligt 35 kap. socialförsäkringsbalken i lydelsen före den 1 december 2021. Den som beviljas sjukersättning eller aktivitetsersättning för tid från och med den 1 januari 2022 eller senare och som i direkt anslutning dessförinnan inte haft rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning ska dock vid fastställande av försäkringstid inte tillgodoräknas bosättningstid i tidigare hemland. Vid tillämpning av föreskrifterna om sjukpenninggrundade inkomst i 26 kap. 8 § och om sjukpenning i 27 kap. 35 och 54 §§ socialförsäkringsbalken ska bosättningstid i tidigare hemland alltså beaktas för den som har rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning för tid före den 1 januari 2022. Äldre bestämmelser om grundpension ska fortfarande gälla för den som är född år 1956 eller tidigare och om omställningspension i form av grundpension i fråga om dödsfall som inträffade före den 1 januari 2022.

De bestämmelser i lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken som gäller för garantiersättning ska på motsvarande sätt gälla för grundersättning.

Förslagen med avseende på försäkringstid och höjningarna av de pensionsrelaterade åldersgränserna

De föreslagna bestämmelserna i socialförsäkringsbalken ska träda i kraft i två omgångar i enlighet med de ikraftträdandetidpunkter som följer av riksdagens beslut om genomförande av en riktålder i pensionssystemet och de förslag som lämnats i promemorian *Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem* (Ds 2019:2). Höjningen från 65 år till 66 år i fråga om de pensionsrelaterade åldersgränserna ska träda i kraft den 1 december 2022 och tillämpas första gången för förmåner som avser tid från och med den 1 januari 2023. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för den som uppnår respektive åldersgräns före den 1 januari 2023. Den motsvarande ändringen från 66 år till riktåldern för pension ska träda i kraft den 1 januari 2026 i fråga om 35 kap. 4, 14, 15 och 17 §§ socialförsäkringsbalken och i övrigt den 1 december 2025. Lagen ska tillämpas första gången för förmåner som avser tid från och med den 1 januari 2026. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för den som uppnår respektive åldersgräns före den 1 januari 2026. Äldre bestämmelser om försäkringstid i 35 kap. 4, 14, 15 och 17 §§ socialförsäkringsbalken ska fortfarande gälla för försäkringsfall som fastställs till tid före den 1 januari 2026.

Konsekvenser av förslagen

Förslagen innebär på kort sikt endast små kostnadsförändringar och vissa genomförandekostnader för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

På längre sikt varierar kostnadseffekterna för de olika förslagen. Förslaget att åldersintervallet inom vilken försäkringstid för grundpension och grundersättning kan tillgodoräknas ska anpassas till de höjda åldersgränserna i den pågående riktåldersreformen leder till att de offentligfinansiella kostnaderna ökar. Ökningen är dock tämligen liten. Att bosättningstid i tidigare hemland inte längre får tillgodoräknas som försäkringstid leder till en offentligfinansiell kostnadsminskning som är betydligt större än den kostnadsökning som det förstnämnda förslaget leder till. Även förslaget om att ta bort möjligheten att som försäkringstid för grundpension räkna den försäkringstid som legat till grund för sjukersättning kommer att leda till

en offentligfinansiell kostnadsminskning. Det har dock inte varit möjligt att beräkna storleken på denna minskning, men vi bedömer att den är mindre än den avseende hemlandstiden. Vårt förslag om att införa ett nytt bosättningsbaserat grundskydd för personer som har rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning innehåller en förändring av hur försäkringstid kan tillgodoräknas, nämligen att man utöver bosättning också ska kunna tillgodoräknas försäkringstid genom tid med arbete. Det har inte varit möjligt att i detta avseende göra några beräkningar av de ekonomiska effekterna, men med ledning av de beräkningar vi gjorde i vårt delbetänkande avseende grundpension kan vi konstatera att förslaget bör kunna leda till att några personer får en längre försäkringstid och därmed också en högre ersättning. Vår bedömning är dock att omfattningen av både antal berörda och den extra försäkringstid som kan tillgodoräknas är mycket begränsad och att förslaget endast bör ha en marginell påverkan på den offentligfinansiella kostnaden. Sammantaget är vår bedömning att våra förslag inte ska medföra ökade kostnader för statens budget. Sannolikheten att förslagen leder till en besparing är högre än att de leder till en ökning av kostnaden.

Vi har i enlighet med våra direktiv också analyserat konsekvenserna för kommunerna utifrån storleken på flyktningmottagandet. Vi bedömer att påverkan på enskilda kommuner utifrån om de har haft ett högt eller lågt flyktningmottagande inte bör bli stor.

Förslagen bedöms inte ha någon effekt på jämställdheten eller integrationen. Förslagen bedöms vara förenliga med Sveriges EU-rättsliga och övriga internationella åtaganden.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken

dels att 35 kap., 67 kap. 8–10 och 15 §§ samt 81 kap. 6 § ska upphöra att gälla,

dels att 5 kap. 9 §, 26 kap. 8 §, 27 kap. 35 och 54 §§, 32 kap. 1 §, 33 kap. 3 §, 36 kap. 2, 3, 6 och 30 §§, 37 kap. 11 §, 67 kap. 1, 2, 12, 14 och 23 §§, 79 kap. 7 § samt 81 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 35 kap., av följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2019:53

5 kap.

9 §

Den som är bosatt i Sverige är försäkrad för följande förmåner:

Avdelning C Förmåner vid sjukdom eller arbetskada

6. sjukpenning i särskilda fall, (28 a kap.)

7. rehabilitering, bidrag till
arbetshjälpmedel, särskilt bidrag
och rehabiliteringspenning
i särskilda fall, (29–31 a kap.)

8. sjukersättning och
aktivitetsersättning i
form av *garantiersättning*, (33 och 35–37 kap.)

*Föreslagen lydelse***5 kap.**

9 §

Den som är bosatt i Sverige är försäkrad för följande förmåner:

Avdelning C Förmåner vid sjukdom eller arbetskada

6. sjukpenning i särskilda fall, (28 a kap.)

7. rehabilitering, bidrag till
 arbetshjälpmedel, särskilt bidrag
 och rehabiliteringspenning
 i särskilda fall, (29–31 a kap.)

8. sjukersättning och
 aktivitetsersättning i
 form av *grundersättning*, (33 och 35–37 kap.)

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***26 kap.**8 §¹

Bestämmelsen i 7 § 1 ska tillämpas även när den försäkrade skulle ha fått sådan ersättning som avses där i form av *garanti-ersättning* om han eller hon hade haft rätt till sådan ersättning enligt bestämmelserna i 35 kap. 4–15 §§ om försäkringstid.

Bestämmelsen i 7 § 1 ska tillämpas även när den försäkrade skulle ha fått sådan ersättning som avses där i form av *grundersättning* om han eller hon hade haft rätt till sådan ersättning enligt bestämmelserna i 35 kap. 4–14 §§ om försäkringstid.

27 kap.35 §²

Bestämmelserna i 34 § om sjukersättning och aktivitetsersättning ska tillämpas även när den försäkrade skulle ha haft

Bestämmelserna i 34 § om sjukersättning och aktivitetsersättning ska tillämpas även när den försäkrade skulle ha haft

¹ Senaste lydelse 2014:239.

² Senaste lydelse 2014:239.

sådan ersättning i form av *garantiersättning* om han eller hon hade haft rätt till sådan ersättning enligt bestämmelserna i 35 kap. 4–15 §§ om försäkrings-tid.

sådan ersättning i form av *grundersättning* om han eller hon hade haft rätt till sådan ersättning enligt bestämmelserna i 35 kap. 4–14 §§ om försäkrings-tid.

54 §³

Bestämmelsen i 53 § 1 ska tillämpas även när den försäkrade skulle ha haft sjukersättning eller aktivitetsersättning i form av *garantiersättning* om han eller hon hade haft rätt till sådan ersättning enligt bestämmelserna i 35 kap. 4–15 §§ om försäkrings-tid.

Bestämmelsen i 53 § 1 ska tillämpas även när den försäkrade skulle ha haft sjukersättning eller aktivitetsersättning i form av *grundersättning* om han eller hon hade haft rätt till sådan ersättning enligt bestämmelserna i 35 kap. 4–14 §§ om försäkrings-tid.

32 kap.

1 §

I denna underavdelning finns allmänna bestämmelser om sjukersättning och aktivitetsersättning i 33 kap.

Vidare finns

- bestämmelser om inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstrelaterad aktivitetsersättning i 34 kap.,
- bestämmelser om sjukersättning och aktivitetsersättning i form av *garantiersättning* i 35 kap.,
- bestämmelser om sjukersättning och aktivitetsersättning i form av *grundersättning* i 35 kap.,
- gemensamma bestämmelser om sjukersättning och aktivitetsersättning i 36 kap., och
- bestämmelser om försäkrade som senast för juli 2008 beviljats icke tidsbegränsad sjukersättning i 37 kap.

³ Senaste lydelse 2014:239.

33 kap.**3 §**

Sjukersättning och aktivitetsersättning lämnas i form av

1. inkomstrelaterad ersättning enligt 34 kap., och
2. *garantiersättning* enligt 2. *grundersättning* enligt 35 kap.

35 kap. Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning**Innehåll**

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om

- rätten till grundersättning i 2 och 3 §§,
- försäkringstiden i 4–14 §§,
- ersättningsnivåer i 15–17 §§, och
- beräkning av grundersättning i 18 och 19 §§.

Rätten till grundersättning

2 § En försäkrad som avses i 33 kap. har rätt till sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning.

Grundersättningen är beroende av en särskilt beräknad försäkringstid.

3 § Grundersättning lämnas endast till den som kan tillgodoräknas en försäkringstid om minst tre år.

Försäkringstiden*Inledande bestämmelser*

4 § Försäkringstid för rätt till grundersättning tillgodoräknas en försäkrad

1. enligt 6–10 §§ under tiden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet (faktisk försäkringstid),

2. enligt 11 och 12 §§ för tiden därefter till och med det år då han eller hon fyller 64 år (framtida försäkringstid), och

3. enligt 13 och 14 §§ om försäkringsfallet har inträffat före 18 års ålder.

5 § Faktisk försäkringstid och framtida försäkringstid sätts ned var för sig till närmaste antal hela månader.

Den sammanlagda försäkringstiden utgör summan av faktisk försäkringstid och framtida försäkringstid. Den sammanlagda försäkringstiden ska sättas ned till närmaste antal hela år.

Arbete i Sverige

6 § Som faktisk försäkringstid räknas kalenderår för vilka det för en person har fastställts pensionsgrundande inkomst eller pensionsgrundande belopp för sjukersättning eller aktivitetsersättning som för kalenderåret uppgår till lägst ett inkomstbasbelopp enligt 58 kap. 26 och 27 §§.

Bosättning i Sverige

7 § Som faktisk försäkringstid räknas också tid när en person har varit försäkrad på grund av bosättning i Sverige enligt 5 kap.

Vistelse i Sverige

8 § Som faktisk försäkringstid räknas även tid när en person före tidpunkten för bosättning i Sverige oavbrutet har vistats här i landet efter att ha ansökt om uppehållstillstånd.

Biståndsarbetare m.fl.

9 § När faktisk försäkringstid beräknas för en person som enligt 5 kap. 6 § anses bosatt i Sverige även under vistelse utomlands ska det bortses från tid för vilken den utsände, vid bosättning i Sverige, har rätt till sådan ersättning från det andra landet som inte enligt 18 § tredje stycket ska ligga till grund för beräkning av grundersättning.

Sammanfallande tid

10 § Samma tid får inte tillgodoräknas som faktisk försäkringstid enligt både 6 § och 7–9 §§.

Framtida försäkringstid

11 § Om den faktiska försäkringstiden enligt 6–10 §§ utgör minst fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet räknas hela tiden därefter till och med det år då den försäkrade fyller 64 år som framtida försäkringstid.

12 § Om den faktiska försäkringstiden motsvarar mindre än fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet gäller följande.

Som framtida försäkringstid räknas en så stor andel av tiden från och med året för försäkringsfallet, till och med det år då den försäkrade fyller 64 år, som motsvarar kvoten mellan den faktiska försäkringstiden och fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet.

Försäkringsfall före 18 års ålder

13 § Om ett försäkringsfall har inträffat före det år då den försäkrade fyllde 18 år, får försäkringstiden i stället för vad som följer av 11 och 12 §§ beräknas enligt 14 §.

14 § För en försäkrad som avses i 13 § ska som försäkringstid räknas tiden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med det år då han eller hon fyller 64 år. Hänsyn ska dock bara tas till tid då den försäkrade efter fyllda 16 år har uppfyllt förutsättningarna för tillgodoräknande av försäkringstid enligt 6–10 §§.

Ersättningsnivåer

Maximal nivå för sjukersättning i form av grundersättning från och med den månad då den försäkrade fyller 30 år

15 § Den maximala nivån för hel sjukersättning i form av grundersättning från och med den månad då den försäkrade fyller 30 år motsvarar för år räknat 2,53 prisbasbelopp.

Maximal nivå för sjukersättning i form av grundersättning till och med månaden före den månad då den försäkrade fyller 30 år samt för aktivitetsersättning i form av grundersättning

16 § Den maximala nivån för hel sjukersättning i form av grundersättning till och med månaden före den månad då den försäkrade fyller 30 år samt för hel aktivitetsersättning i form av grundersättning motsvarar för år räknat

– 2,23 prisbasbelopp till och med månaden före den månad då den försäkrade fyller 21 år,

– 2,28 prisbasbelopp från och med den månad då den försäkrade fyller 21 år till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 23 år,

– 2,33 prisbasbelopp från och med den månad då den försäkrade fyller 23 år till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 25 år,

– 2,38 prisbasbelopp från och med den månad då den försäkrade fyller 25 år till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 27 år,

– 2,43 prisbasbelopp från och med den månad då den försäkrade fyller 27 år till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 29 år, samt

– 2,48 prisbasbelopp från och med den månad då den försäkrade fyller 29 år till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 30 år.

Grundnivån

17 § Nivån för den försäkrades grundersättning (grundnivån) är lika med den maximala nivån enligt 15 och 16 §§ multiplicerad med kvoten av försäkringstiden, dock högst 40 år, och talet 40.

Beräkning av grundersättning

Huvudregler

18 § Den årliga grundersättningen är lika med grundnivån minskad med den årliga inkomstrelaterade sjukersättning eller aktivitetsersättning som den försäkrade har rätt till för det år som grundersättningen avser.

Vid beräkningen i första stycket ska den inkomstrelaterade sjukersättningen eller aktivitetsersättningen tas upp till det värde den har före minskning med livränta enligt 36 kap. 3–8 §§.

Med inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning avses i första stycket även sådana utländska förmåner som

- ska avräknas från inkomstrelaterad ersättning enligt 34 kap. 14 §, och
- inte är att likställa med grundersättning enligt detta kapitel.

Partiell ersättning

19 § Partiell grundersättning lämnas för år räknat med så stor andel av hel sådan ersättning enligt 18 § som motsvarar den andel av sjukersättning eller aktivitetsersättning som den försäkrade har rätt till enligt 33 kap. 9 §.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***36 kap.****2 §⁴**

Om en försäkrad för samma månad har rätt till såväl sjukersättning i form av *garantiersättning* eller aktivitetsersättning i form av *garantiersättning* som efterlevandestöd, lämnas endast den till beloppet största av förmånerna.

Om en försäkrad för samma månad har rätt till såväl sjukersättning i form av *grundersättning* eller aktivitetsersättning i form av *grundersättning* som efterlevandestöd, lämnas endast den till beloppet största av förmånerna.

3 §

Inkomstrelaterad sjukersättning och sjukersättning i form av *garantiersättning* ska minskas om den försäkrade

Inkomstrelaterad sjukersättning och sjukersättning i form av *grundersättning* ska minskas om den försäkrade

1. har rätt till livränta på grund av obligatorisk försäkring enligt den upphävda lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring eller någon annan författning,

2. enligt någon annan författning eller enligt särskilt beslut av regeringen har rätt till annan livränta, som bestäms eller betalas ut av Försäkringskassan, eller

3. får livränta enligt utländsk lagstiftning om yrkesskadeförsäkring.

6 §

Summan av inkomstrelaterad sjukersättning och *garantiersättning* ska minskas med tre fjärdedelar av varje livränta vars årsbelopp överstiger en sjättedel av prisbasbeloppet och som den sjukersättningsberättigade har rätt till som skadad. Minskningen ska i första hand göras på *garantiersättningen*.

Summan av inkomstrelaterad sjukersättning och *grundersättning* ska minskas med tre fjärdedelar av varje livränta vars årsbelopp överstiger en sjättedel av prisbasbeloppet och som den sjukersättningsberättigade har rätt till som skadad. Minskningen ska i första hand göras på *grundersättningen*.

⁴ Senaste lydelse 2016:1291.

30 §

När månadsbelopp för sjukersättning och aktivitetsersättning beräknas ska det belopp för år räknat som beräkningen utgår från avrundas till närmaste hela krontal som är jämnt delbart med tolv. Är det årliga beloppet av sjukersättning och aktivitetsersättning lägre än tolv kronor, faller ersättningen bort för den månad som beräkningen avser. Avrundning ska i första hand göras på *garantiersättning* enligt 35 kap.

När månadsbelopp för sjukersättning och aktivitetsersättning beräknas ska det belopp för år räknat som beräkningen utgår från avrundas till närmaste hela krontal som är jämnt delbart med tolv. Är det årliga beloppet av sjukersättning och aktivitetsersättning lägre än tolv kronor, faller ersättningen bort för den månad som beräkningen avser. Avrundning ska i första hand göras på *grundersättning* enligt 35 kap.

37 kap.

11 §⁵

Preliminär sjukersättning beräknas efter en uppskattad reduceringsinkomst och ska så nära som möjligt motsvara den slutliga sjukersättning som kan antas komma att bestämmas enligt bestämmelserna i detta kapitel.

Preliminär sjukersättning betalas ut med ett månadsbelopp. När månadsbelopp för preliminär sjukersättning beräknas ska det belopp för år räknat som beräkningen utgår från avrundas till närmaste hela krontal som är jämnt delbart med tolv. Är det årliga beloppet av preliminär sjukersättning lägre än tolv kronor, faller ersättningen bort för den månad som beräkningen avser. Avrundning ska i första hand göras på *garantiersättning* enligt 35 kap.

Preliminär sjukersättning betalas ut med ett månadsbelopp. När månadsbelopp för preliminär sjukersättning beräknas ska det belopp för år räknat som beräkningen utgår från avrundas till närmaste hela krontal som är jämnt delbart med tolv. Är det årliga beloppet av preliminär sjukersättning lägre än tolv kronor, faller ersättningen bort för den månad som beräkningen avser. Avrundning ska i första hand göras på *grundersättning* enligt 35 kap.

⁵ Senaste lydelse 2013:747.

Lydelse enligt SOU 2019:53

Föreslagen lydelse

67 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- rätten till grundpension i 2 §,
- samordning och uttag av grundpension i 3 och 4 §§,
- försäkringstiden i 5–16 §§, – försäkringstiden i 5–7, 11–14 och 16 §§,
- beräkningsunderlag för grundpension i 17–22 §§, och
- beräkning av grundpension i 23–28 §§.

2 §

Grundpension kan lämnas till en försäkrad som är född 1938 eller senare, om han eller hon enligt 5–16 §§ har en försäkringstid om minst tre år.

Grundpension kan lämnas till en försäkrad som är född 1938 eller senare, om han eller hon enligt 5–7, 11–14 och 16 §§ har en försäkringstid om minst tre år.

12 §

Samma tid får inte tillgodoräknas enligt både 5 § och 6–11 §§.

Samma tid får inte tillgodoräknas enligt både 5 § och 6 eller 7 §§.

14 §

Tid från och med det kalenderår då den pensionssökande har fyllt 16 år till och med det kalenderår då han eller hon har fyllt 24 år räknas som försäkringstid endast om

1. tiden räknas som försäkringstid enligt 6–10 §§ och
1. tiden räknas som försäkringstid enligt 6 och 7 §§, och
2. det för den pensionssökande för samma tid har fastställts pensionsgrundande inkomst eller pensionsgrundande belopp för sjukersättning eller aktivitetsersättning eller för förtidspension eller sjukbidrag enligt den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring i dess lydelse före den 1 januari 2003, som per kalenderår uppgår till lägst ett inkomstbasbelopp enligt 58 kap. 26 och 27 §§.

23 §

Till grund för beräkningen av grundpension ska ligga den försäkrades försäkringstid enligt 5–16 §§ och beräkningsunderlaget enligt 17–22 §§.

Vid beräkningen av grundpension påverkar försäkringstiden dels nivån för den försäkrades grundpension (grundnivån), dels den nivå över vilken beräkningsunderlaget minskar grundpensionen i långsammare takt (avtrappningsnivån).

Till grund för beräkningen av grundpension ska ligga den försäkrades försäkringstid enligt 5–7, 11–14 och 16 §§ samt beräkningsunderlaget enligt 17–22 §§.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

79 kap.

7 §⁶

Om ett barn för samma månad har rätt till såväl efterlevandestöd som sjukersättning i form av *garantiersättning* eller aktivitetsersättning i form av *garantiersättning*, lämnas endast den till beloppet största av förmånerna.

Om ett barn för samma månad har rätt till såväl efterlevandestöd som sjukersättning i form av *grundersättning* eller aktivitetsersättning i form av *grundersättning*, lämnas endast den till beloppet största av förmånerna.

Lydelse enligt SOU 2019:53

Föreslagen lydelse

81 kap.

5 §

Som faktisk försäkringstid räknas sådan tid som utgör försäkringstid för grundpension enligt 67 kap. 5–13 §§.

Som faktisk försäkringstid räknas sådan tid som utgör försäkringstid för grundpension enligt 67 kap. 5–7 och 11–13 §§.

1. Denna lag träder i kraft den 1 december 2021.
2. Lagen tillämpas dock för tid från och med den 1 januari 2022.
3. I fråga om den som vid utgången av år 2021 har rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning som även avser januari 2022 ska

⁶ Senaste lydelse 2016:1291.

Försäkringskassan utan ansökan pröva om den försäkrade har rätt till grundersättning enligt 35 kap.

4. Med försäkringstid för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning ska för tid från och med år 2003 till och med år 2021 avses försäkringstid enligt 35 kap. i lydelsen före den 1 december 2021. I fråga om den som beviljas sjukersättning eller aktivitetsersättning för tid från och med den 1 januari 2022 eller senare och som i direkt anslutning dessförinnan inte haft rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning ska 35 kap. 8–10 §§ i lydelsen före den 1 december 2021 dock inte tillämpas.

5. Föreskrifterna i 26 kap. 8 § och 27 kap. 35 och 54 §§ i den äldre lydelsen gäller fortfarande för den som har rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning för tid före den 1 januari 2022.

6. Äldre bestämmelser i 67 kap. gäller fortfarande för den som är född år 1956 eller tidigare.

7. Äldre bestämmelser i 81 kap. gäller fortfarande i fråga om dödsfall som inträffade före den 1 januari 2022.

8. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förmåner som avser tid före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken

dels att 35 kap. 4, 11, 12 och 14 §§, 67 kap. 1, 4, 13 och 22 §§, 77 kap. 1 och 18 §§, 81 kap. 4 och 7 §§ och rubrikerna närmast före 67 kap. 13 och 22 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 33 kap. 16 a §, 67 kap. 4 a, 22 a–22 c §§ och 77 kap. 18 a § och närmast före 67 kap. 22 a och 22 b §§ nya rubriker, av följande lydelse.

Lydelse enligt 1.1

Föreslagen lydelse

33 kap.

16 a §

Sjukersättning lämnas inte för tid under vilken den försäkrade får grundpension med stöd av 67 kap. 4 a §.

35 kap.

4 §

Försäkringstid för rätt till grundersättning tillgodoräknas en försäkrad

1. enligt 6–10 §§ under tiden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet (faktisk försäkringstid),

2. enligt 11 och 12 §§ för tiden därefter till och med det år då han eller hon fyller 64 år (framtida försäkringstid), och

2. enligt 11 och 12 §§ för tiden därefter till och med det år då han eller hon fyller 65 år (framtida försäkringstid), och

3. enligt 13 och 14 §§ om försäkringsfallet har inträffat före 18 års ålder.

11 §

Om den faktiska försäkringstiden enligt 6–10 §§ utgör minst fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före

Om den faktiska försäkringstiden enligt 6–10 §§ utgör minst fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före

försäkringsfallet räknas hela tiden därefter till och med det år då den försäkrade fyller 64 år som framtida försäkringstid.

försäkringsfallet räknas hela tiden därefter till och med det år då den försäkrade fyller 65 år som framtida försäkringstid.

12 §

Om den faktiska försäkringstiden motsvarar mindre än fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet gäller följande.

Som framtida försäkringstid räknas en så stor andel av tiden från och med året för försäkringsfallet, till och med det år då den försäkrade fyller 64 år, som motsvarar kvoten mellan den faktiska försäkringstiden och fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet.

Som framtida försäkringstid räknas en så stor andel av tiden från och med året för försäkringsfallet, till och med det år då den försäkrade fyller 65 år, som motsvarar kvoten mellan den faktiska försäkringstiden och fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet.

14 §

För en försäkrad som avses i 13 § ska som försäkringstid räknas tiden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med det år då han eller hon fyller 64 år. Hänsyn ska dock bara tas till tid då den försäkrade efter fyllda 16 år har uppfyllt förutsättningarna för tillgodoräknande av försäkringstid enligt 6–10 §§.

För en försäkrad som avses i 13 § ska som försäkringstid räknas tiden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med det år då han eller hon fyller 65 år. Hänsyn ska dock bara tas till tid då den försäkrade efter fyllda 16 år har uppfyllt förutsättningarna för tillgodoräknande av försäkringstid enligt 6–10 §§.

67 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

– rätten till grundpension i 2 §,
– samordning och uttag av grundpension i 3 och 4 §§,

– samordning och uttag av grundpension i 3–4 a §§,

- försäkringstiden i 5–7, 11–14 och 16 §§,
- beräkningsunderlag för grundpension i 17–22 §§, och
- beräkning av grundpension i 23–28 §§.

Lydelse enligt SOU 2019:53

Föreslagen lydelse

4 §

Grundpension får tas ut tidigast från och med den månad då den försäkrade fyller 65 år.

Grundpension får tas ut tidigast från och med den månad då den försäkrade fyller 66 år, *om inte något annat anges i 4 a §.*

4 a §

Grundpension får tidigast tas ut från och med den månad då den försäkrade fyller 65 år om det förvärvsvillkor som anges i andra stycket är uppfyllt.

Förvärvsvillkoret är uppfyllt om den försäkrade har haft pensionsgrundande inkomst som för vart och ett av minst 44 år uppgått till lägst två gånger det inkomstbasbelopp som gällde för respektive intjänandeår.

Tiden mellan 16 och 64 års ålder

Tiden mellan 16 och 65 års ålder

13 §

Vid beräkning av försäkrings-tid beaktas endast tid från och med det kalenderår då den pensionssökande har uppnått 16 års ålder till och med det kalenderår då han eller hon har fyllt 64 år.

Vid beräkning av försäkrings-tid beaktas endast tid från och med det kalenderår då den pensionssökande har uppnått 16 års ålder till och med det kalenderår då han eller hon har fyllt 65 år.

För den som tar ut grundpension med stöd av 4 a § beaktas

dock endast tid från och med det kalenderår då den pensionssökande har uppnått 16 års ålder till och med det kalenderår då han eller hon fyller 64 år.

Uttag av inkomstgrundad ålderspension från annan tidpunkt än vid 65 års ålder

Uttag av inkomstgrundad ålderspension från annan tidpunkt än vid 65 års ålder för den som är född 1953 eller tidigare

22 §

Om den försäkrade har rätt till inkomstpension eller tilläggs-pension ska beräkningsunderlaget alltid bestämmas som om inkomstpensionen och tilläggs-pensionen hade börjat lyftas den kalendermånad då den försäkrade *fyller* 65 år.

Om den försäkrade är född 1953 eller tidigare och har rätt till inkomstpension eller tilläggs-pension ska beräkningsunderlaget alltid bestämmas som om inkomstpensionen och tilläggs-pensionen hade börjat lyftas den kalendermånad då den försäkrade *fyllde* 65 år.

Om sådant garantitillägg lämnas som avses i 63 kap. 18 och 19 §§ och inkomstpension eller tilläggs-pension har tagits ut före den kalendermånad då den försäkrade fyllde 65 år ska, när beräkningsunderlaget bestäms, detta tillägg ökas på motsvarande sätt som hel årlig tilläggs-pension har minskats enligt 63 kap. 20 §.

Uttag av inkomstgrundad ålderspension från annan tidpunkt än vid 65 års ålder för den som är född 1954–1957

22 a §

Om den försäkrade är född något av åren 1954–1957 och har rätt till inkomstpension ska beräkningsunderlaget alltid bestämmas som om inkomstpensionen hade

börjar lyftas den kalendermånad då den försäkrade fyllde 65 år.

Inkomstgrundad ålderspension från annan tidpunkt än vid 66 års ålder för den som är född 1958 eller senare

22 b §

Om den försäkrade är född 1958 eller senare och har rätt till inkomstpension ska beräkningsunderlaget alltid bestämmas som om inkomstpensionen hade börjat lyftas den kalendermånad då den försäkrade fyller 66 år.

22 c §

Om den försäkrade får grundpension med stöd av 4 a § ska beräkningsunderlaget alltid bestämmas som om inkomstpensionen hade börjat lyftas den kalendermånad då den försäkrade fyllde 65 år.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

77 kap.

1 §

I detta kapitel finns inledande bestämmelser i 2–6 §§.

Vidare finns bestämmelser om

- rätten till efterlevandepension och efterlevandestöd i 7–10 §§,
- samordning av omställningspension och änkepension i 11 och 12 §§, och
- förmånstiden i 13–18 §§. – förmånstiden i 13–18 a §§.

Lydelse enligt SOU 2019:53

Föreslagen lydelse

18 §

Efterlevandepension och efterlevandestöd lämnas till och med den månad då rätten till förmånen upphör. Dock lämnas följande förmåner längst till och med månaden före den då den efterlevande fyller 65 år:

1. omställningspension,
2. omställningspension i form av grundpension, och
3. änkepension i form av 90-procentstillägg.

Efterlevandepension och efterlevandestöd lämnas till och med den månad då rätten till förmånen upphör. Dock lämnas följande förmåner längst till och med månaden före den då den efterlevande fyller 66 år:

18 a §

Förmåner enligt 18 § 1–3 lämnas inte för tid under vilken den försäkrade får grundpension med stöd av 67 kap. 4 a §.

81 kap.

4 §

Omställningspension i form av grundpension ska beräknas med hänsyn till den försäkringstid som kan tillgodoräknas för den avlidne till och med året före dödsfallet (faktisk försäkringstid).

Som försäkringstid för omställningspension i form av grundpension ska tid tillgodoräknas även från och med det år då dödsfallet inträffade till och med det år då den avlidne skulle ha fyllt 64 år (framtida försäkringstid).

Som försäkringstid för omställningspension i form av grundpension ska tid tillgodoräknas även från och med det år då dödsfallet inträffade till och med det år då den avlidne skulle ha fyllt 65 år (framtida försäkringstid).

7 §

Om det för den avlidne inte kan tillgodoräknas försäkringstid med minst fyra femtedelar av tiden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med året före dödsfallet gäller följande.

Den framtida försäkringstiden ska beräknas som produkten av

– tidsperioden från och med året för dödsfallet till och med det år då den avlidne skulle ha fyllt 64 år och

– tidsperioden från och med året för dödsfallet till och med det år då den avlidne skulle ha fyllt 65 år och

– kvoten mellan den försäkringstid som kan tillgodoräknas den avlidne från och med det år han eller hon fyllde 16 år till och med året före dödsfallet och fyra femtedelar av hela den faktiska tidsperioden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med året före dödsfallet.

Vid beräkningen ska försäkringstiden sättas ned till närmaste hela antal månader.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 december 2022.
 2. Lagen tillämpas första gången för förmåner som avser tid från och med den 1 januari 2023.
 3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för den som uppnår respektive åldersgräns före den 1 januari 2023.

1.3 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 35 kap. 4, 11, 12 och 14 §§, 67 kap. 4, 13 och 20 b §§, 77 kap. 18 §, 81 kap. 4 och 7 §§ och rubrikerna närmast före 67 kap. 13 och 22 b §§ socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt 1.2

Föreslagen lydelse

35 kap.

4 §

Försäkringstid för rätt till grundersättning tillgodoräknas en försäkrad

1. enligt 6–10 §§ under tiden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet (faktisk försäkringstid),

2. enligt 11 och 12 §§ för tiden därefter till och med det år då han eller hon *fyller 65* år (framtida försäkringstid), och

2. enligt 11 och 12 §§ för tiden därefter till och med *året före* det år då han eller hon uppnår *den vid försäkringsfallet gällande riktåldern för pension* (framtida försäkringstid), och

3. enligt 13 och 14 §§ om försäkringsfallet har inträffat före 18 års ålder.

11 §

Om den faktiska försäkringstiden enligt 6–13 §§ utgör minst fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet räknas hela tiden därefter till och med det år då den försäkrade *fyller 65* år som framtida försäkringstid.

Om den faktiska försäkringstiden enligt 6–13 §§ utgör minst fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet räknas hela tiden därefter till och med *året före* det år då den försäkrade uppnår *den vid försäkringsfallet gällande riktåldern för pension* som framtida försäkringstid.

12 §

Om den faktiska försäkringstiden motsvarar mindre än fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet gäller följande.

Som framtida försäkringstid räknas en så stor andel av tiden från och med året för försäkringsfallet, till och med det år då den försäkrade *fyller 65 år*, som motsvarar kvoten mellan den faktiska försäkringstiden och fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet.

Som framtida försäkringstid räknas en så stor andel av tiden från och med året för försäkringsfallet, till och med *året före* det år då den försäkrade *uppnår den vid försäkringsfallet gällande riktåldern för pension*, som motsvarar kvoten mellan den faktiska försäkringstiden och fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet.

14 §

För en försäkrad som avses i 13 § ska som försäkringstid räknas tiden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med det år då han eller hon *fyller 65 år*. Hänsyn ska dock bara tas till tid då den försäkrade efter fyllda 16 år har uppfyllt förutsättningarna för tillgodoräknande av försäkringstid enligt 6–10 §§.

För en försäkrad som avses i 13 § ska som försäkringstid räknas tiden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med *året före* det år då han eller hon *uppnår den vid försäkringsfallet gällande riktåldern för pension*. Hänsyn ska dock bara tas till tid då den försäkrade efter fyllda 16 år har uppfyllt förutsättningarna för tillgodoräknande av försäkringstid enligt 6–10 §§.

67 kap.

4 §

Grundpension får tas ut tidigast från och med den månad då den försäkrade *fyller 66 år*, om inte något annat anges i 4 a §.

Grundpension får tas ut tidigast från och med den månad då den försäkrade *uppnår riktåldern för pension*, om inte något annat anges i 4 a §.

Tiden mellan 16 och 65 års ålderTiden mellan 16 års ålder och året före riktåldern för pension

13 §

Vid beräkning av försäkrings-
tid beaktas endast tid från och
med det kalenderår då den pen-
sions sökande har uppnått 16 års
ålder till och med *det kalenderår*
då han eller hon har *fyllt 65 år*.

För den som tar ut grundpen-
sion med stöd av 4 a § beaktas
dock endast tid från och med det
kalenderår då den pensions sök-
ande har uppnått 16 års ålder till
och med *det kalenderår då han
eller hon fyller 64 år*.

Vid beräkning av försäkrings-
tid beaktas endast tid från och
med det kalenderår då den pen-
sions sökande har uppnått 16 års
ålder till och med *kalenderåret*
före det år då han eller hon har
uppnått riktåldern för pension.

För den som tar ut grundpen-
sion med stöd av 4 a § beaktas
dock endast tid från och med det
kalenderår då den pensions sök-
ande har uppnått 16 års ålder till
och med *kalenderåret före det år då
grundpension med stöd av nämnda
bestämmelse började lämnas*.

Inkomstgrundad ålderspension från annan tidpunkt än vid 66 års ålder för den som är född 1958 eller senareInkomstgrundad ålderspension från annan tidpunkt än riktåldern för pension för den som är född 1958 eller senare

22 b §

Om den försäkrade är född
1958 eller senare och har rätt till
inkomstpension ska beräknings-
underlaget alltid bestämmas som
om inkomstpensionen hade bör-
jat lyftas den kalendermånad då
den försäkrade *fyller 66 år*.

Om den försäkrade är född
1958 eller senare och har rätt till
inkomstpension ska beräknings-
underlaget alltid bestämmas som
om inkomstpensionen hade bör-
jat lyftas den kalendermånad då
den försäkrade *uppnår riktåldern
för pension*.

77 kap.

18 §

Efterlevandepension och efterlevandestöd lämnas till och med den månad då rätten till förmånen upphör. Dock lämnas följande förmåner långt till och med månaden före den då den efterlevande fyller 65 år:

1. omställningspension,
2. omställningspension i form av grundpension, och
3. änkepension i form av 90-procentstillägg.

Efterlevandepension och efterlevandestöd lämnas till och med den månad då rätten till förmånen upphör. Dock lämnas följande förmåner långt till och med månaden före den då den efterlevande *uppnår riktåldern för pension*:

81 kap.

4 §

Omställningspension i form av grundpension ska beräknas med hänsyn till den försäkringstid som kan tillgodoräknas för den avlidne till och med året före dödsfallet (faktisk försäkringstid).

Som försäkringstid för omställningspension i form av grundpension ska tid tillgodoräknas även från och med det år då dödsfallet inträffade till och med det år då den avlidne skulle ha *fyllt 65 år* (framtida försäkringstid).

Som försäkringstid för omställningspension i form av grundpension ska tid tillgodoräknas även från och med det år då dödsfallet inträffade till och med *året före* det år då den avlidne skulle ha *uppnått den vid dödsfallet gällande riktåldern för pension* (framtida försäkringstid).

7 §

Om det för den avlidne inte kan tillgodoräknas försäkringstid med minst fyra femtedelar av tiden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med året före dödsfallet gäller följande.

Den framtida försäkringstiden ska beräknas som produkten av
– tidsperioden från och med året för dödsfallet till och med det år då den avlidne skulle ha *fyllt 65 år* och

– tidsperioden från och med året för dödsfallet till och med *året före* det år då den avlidne skulle ha *uppnått den vid dödsfallet gällande riktåldern för pension* och

– kvoten mellan den försäkringstid som kan tillgodoräknas den avlidne från och med det år han eller hon fyllde 16 år till och med året före dödsfallet och fyra femtedelar av hela den faktiska tidsperioden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med året före dödsfallet.

Vid beräkningen ska försäkringstiden sättas ned till närmaste hela antal månader.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026 i fråga om 35 kap. 4, 11, 12 och 14 §§ och i övrigt den 1 december 2025.

2. Lagen tillämpas första gången för förmåner som avser tid från och med den 1 januari 2026.

3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för den som uppnår respektive åldersgräns före den 1 januari 2026.

4. Äldre bestämmelser om försäkringstid i 35 kap. 4, 11, 12 och 14 §§ gäller fortfarande för försäkringsfall som fastställs till tid före den 1 januari 2026.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 9, 23, 27, 33 och 41 §§, 6 kap. 26 § och 7 kap. 19 och 33 §§ lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

9 §

Om sjukersättning i form av *garanti*ersättning till följd av bestämmelserna i 7 kap. 33 § inte ska lämnas, ska det vid tillämpningen av 26 kap. 7 och 9 §§ eller 27 kap. 54 § socialförsäkringsbalken ändå anses som om sådan förmån lämnas.

Om sjukersättning i form av *grund*ersättning till följd av bestämmelserna i 7 kap. 33 § inte ska lämnas, ska det vid tillämpningen av 26 kap. 7 och 9 §§ eller 27 kap. 54 § socialförsäkringsbalken ändå anses som om sådan förmån lämnas.

23 §

Med försäkringstid för *garanti*ersättning enligt 35 kap. 4 § socialförsäkringsbalken ska för tid före 2003 avses bosättningstid enligt 5 kap. i den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring i dess lydelse före den 1 januari 2003.

Med försäkringstid för *grund*ersättning enligt 35 kap. 4 § socialförsäkringsbalken ska för tid före 2003 avses bosättningstid enligt 5 kap. i den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring i dess lydelse före den 1 januari 2003.

För en försäkrad som före den 1 januari 2003 hade folkpension i form av förtidspension i förhållande till det antal år för vilka tillgodoräknats pensionspoäng för tilläggspension ska försäkringstid för *garanti*ersättning beräknas med samma kvotdel av 40 års försäkringstid som svarar mot den kvotdel av 30 års tillgodo-

För en försäkrad som före den 1 januari 2003 hade folkpension i form av förtidspension i förhållande till det antal år för vilka tillgodoräknats pensionspoäng för tilläggspension ska försäkringstid för *grund*ersättning beräknas med samma kvotdel av 40 års försäkringstid som svarar mot den kvotdel av 30 års tillgodo-

räknade pensionspoäng som folkpensionen beräknats på.

räknade pensionspoäng som folkpensionen beräknats på.

I fråga om den som beviljas sjukersättning eller aktivitetsersättning för tid från och med den 1 januari 2022 eller senare och som i direkt anslutning dessförinnan inte haft rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning ska vid tillämpningen av första stycket dock inte tillgodoräknas sådan tid som avses i 5 kap. 7 § den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring i lydelsen före den 1 januari 2003.

27 §

Sjukersättning som avses i 25 § och *garanti*ersättning enligt 35 kap. socialförsäkringsbalken ska justeras med det justeringsbelopp som fastställts enligt punkterna 8–14 i övergångsbestämmelserna till lagen (2001:489) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring. Ett justeringsbelopp som medför avräkning på sjukersättningen ska i första hand reducera *garanti*ersättningen.

Det som föreskrivs om *garanti*ersättning ska även gälla justeringsbelopp som medför höjning av sjukersättning. Ett sådant justeringsbelopp ska anknytas till prisbasbeloppet och omräknas vid förändringar av detta.

Sjukersättning som avses i 25 § och *grund*ersättning enligt 35 kap. socialförsäkringsbalken ska justeras med det justeringsbelopp som fastställts enligt punkterna 8–14 i övergångsbestämmelserna till lagen (2001:489) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring. Ett justeringsbelopp som medför avräkning på sjukersättningen ska i första hand reducera *grund*ersättningen.

Det som föreskrivs om *grund*ersättning ska även gälla justeringsbelopp som medför höjning av sjukersättning. Ett sådant justeringsbelopp ska anknytas till prisbasbeloppet och omräknas vid förändringar av detta.

33 §

Bestämmelser om samordning mellan sjukersättning i form av *garanti*ersättning och garantipension till änkepension finns i 7 kap. 33 §.

Bestämmelser om samordning mellan sjukersättning i form av *grund*ersättning och garantipension till änkepension finns i 7 kap. 33 §.

41 §

Vid samordning mellan sjukersättning, som enligt övergångsbestämmelserna till lagen (2001:489) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring omvandlats från förtidspension, och livränta på grund av arbets-skada enligt 41 kap. socialförsäkringsbalken ska utöver den livränta som överstiger sjukersättningen lämnas ett tillägg i form av en bruttoförhöjning som svarar mot skillnaden mellan den utbetalda sjukersättningen i januari 2003 och den förtidspension som skulle ha betalats ut för samma månad om äldre bestämmelser fortfarande hade varit gällande. Bruttoförhöjningen anknyts till prisbasbeloppet och omräknas vid förändringar av detta. Om graden av samordning av livräntan och sjukersättningen förändras efter omvandlingen bortfaller bruttoförhöjningen. För bruttoförhöjning ska i övrigt gälla det som föreskrivs om *garanti*ersättning i 35 kap. socialförsäkringsbalken.

Vid samordning mellan sjukersättning, som enligt övergångsbestämmelserna till lagen (2001:489) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring omvandlats från förtidspension, och livränta på grund av arbets-skada enligt 41 kap. socialförsäkringsbalken ska utöver den livränta som överstiger sjukersättningen lämnas ett tillägg i form av en bruttoförhöjning som svarar mot skillnaden mellan den utbetalda sjukersättningen i januari 2003 och den förtidspension som skulle ha betalats ut för samma månad om äldre bestämmelser fortfarande hade varit gällande. Bruttoförhöjningen anknyts till prisbasbeloppet och omräknas vid förändringar av detta. Om graden av samordning av livräntan och sjukersättningen förändras efter omvandlingen bortfaller bruttoförhöjningen. För bruttoförhöjning ska i övrigt gälla det som föreskrivs om *grund*ersättning i 35 kap. socialförsäkringsbalken.

Det som föreskrivs i första stycket om förtidspension tillämpas också i fråga om sjukbidrag.

Lydelse enligt SOU 2019:53

Föreslagen lydelse

6 kap.

26 §

Med försäkringstid för garantipension och grundpension ska för tid före år 2001 avses bosättningstid enligt 5 kap. i den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring i kapitlets lydelse före den 1 januari 2001.

I fråga om den som är född 1957 eller senare ska vid tillämpningen av första stycket inte tillgodoräknas sådan tid som avses i 5 kap. 7 § den upphävda lagen om allmän försäkring i dess lydelse före den 1 januari 2001.

7 kap.

19 §

Med försäkringstid för omställningspension i form av grundpension eller garantipension till änkepension ska för tid före den 1 januari 2003 avses bosättningstid enligt 5 kap. i den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring i kapitlets lydelse före den 1 januari 2003.

I fråga om dödsfall som inträffar efter utgången av år 2021 ska vid tillämpningen av första stycket i fråga om omställningspension i form av grundpension inte tillgodoräknas sådan tid som avses i 5 kap. 7 § den upphävda lagen om allmän försäkring i lydelsen före den 1 januari 2003.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

33 §

Om en försäkrad för samma månad har rätt till såväl sjukersättning i form av *garantiersättning* som garantipension till änkepension, lämnas endast den till beloppet största av förmånerna.

Om en försäkrad för samma månad har rätt till såväl sjukersättning i form av *grundersättning* som garantipension till änkepension, lämnas endast den till beloppet största av förmånerna.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 december 2021.
 2. Lagen tillämpas dock för tid från och med den 1 januari 2022.
 3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för tid före utgången av år 2021.

2 Utredningens uppdrag och arbete, m.m.

2.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 4 oktober 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och lämna förslag till hur garantipension och garantipension till omställningspension bör konstrueras och regleras i socialförsäkringsbalken. Även andra angränsande förmåner skulle analyseras i ljuset av den senaste rättsutvecklingen. Syftet med översynen var att ge regeringen underlag och skapa såväl tydliga som hållbara förslag till eventuella reformer på området (för direktivet, se bilaga 1). Vi redovisade denna del av uppdraget i delbetänkandet *Grundpension* (SOU 2019:53).

Den 31 oktober 2019 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv. Genom dessa vidgades uppdraget till att ta ställning till om och hur de nuvarande kraven på försäkringstid för rätt till garantipension bör anpassas med anledning av riksdagens beslut om att införa en riktålder i pensionsystemet. Utredaren ska också överväga att avskaffa eller förändra den särregel som gör det möjligt för vissa försäkrade att tillgodoräkna sig bosättningstid i tidigare hemland vid beräkning av garantipension, garantipension till omställningspension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning. Utredaren ska vidare överväga om det fortsatt är motiverat att ha ett undantag som möjliggör att försäkringstid som legat till grund för sjukersättning kan användas för att beräkna försäkringstid för garantipension. Utredaren ska även föreslå en utformning av sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning som långsiktigt fungerar utifrån de ändrade förutsättningarna som EU-domen medför och som samspelar med garantipensionen. Genom tilläggsdirektiven förlängdes dessutom utredningstiden.

Detta slutbetänkande behandlar frågorna i tilläggsdirektivet, vilket bifogas som bilaga 2 till betänkandet.

2.2 Arbetet

Vi har i delbetänkandet redogjort för hur utredningsarbetet bedrevs fram till dess att det betänkandet redovisades.¹ Vårt arbete har där- efter bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med förordnade sakkunniga och experter. Sedan januari år 2020 har vi hållit sammanlagt tre protokollförda sammanträden. Det sista sammanträdet genomfördes i form av en videokonferens med hänsyn till den pågående Covid-19-pandemin. Utöver dessa protokollförda möten har täta underhandskontakter skett mellan den särskilde utredaren, sekretariatet samt utredningens sakkunniga och experter.

De beräkningar som redovisas i konskevensavsnittet varierar i omfång för de olika förslagen. Möjligheten att utföra beräkningar har varit beroende av vilket datamaterial som finns tillgängligt. Gällande förslagen om försäkringstid till följd av riktåldersreformen och tillgodoräkandet av hemlandstid som försäkringstid finns data tillgänglig och därmed även ett tämligen omfattande beräkningsunderlag. Avseende de förslag som lämnas rörande möjligheten att för grundpensionen få tillgodoräkna sig den försäkringstid som legat till grund för sjukersättning finns endast begränsad data tillgänglig vilket medför att mer begränsade beräkningar har kunnat göras. För förslaget om grundersättning har i princip inga beräkningar kunnat genomföras eftersom tillgänglig beräkningsdata saknas.

2.3 Betänkandets disposition m.m.

Betänkandet innehåller nio numrerade kapitel. I kapitel 1 redovisas våra författningsförslag. Därefter behandlas i detta kapitel vårt uppdrag och arbete, m.m. Kapitel 3 innehåller en övergripande beskrivning av reformbehovet och utgångspunkterna för våra överväganden. De olika uppdragen i tilläggsdirektiven påverkar varandra sinsemellan men är i andra avseenden fristående. Överväganden och förslag i de olika delarna redovisas i separata kapitel och avsnitt (kapitel 4–6).

¹ SOU 2019:53, s. 63 och 64.

Tanken är att dessa avsnitt ska kunna läsas fristående av varandra och samtliga innehåller därför separata bakgrundsavsnitt där det nuvarande regelverket och bakgrunden till detta redovisas. Det förekommer därför att liknande bakgrundsbeskrivningar återges flera gånger i betänkandet. I kapitel 4 lämnas förslag om hur försäkringstid för grundskydden inom den allmänna ålderspensionen, omställningspensionen samt sjukersättning och aktivitetsersättning ska tillgodoräknas med anledning av riktåldersreformen. I kapitlet lämnas ytterligare ett antal förslag avseende dessa förmåner. Förslagen i kapitlet är beroende av att föreslagna men ännu inte beslutade delar av riktåldersreformen genomförs.² Därefter lämnas i kapitel 5 förslag om hur två särregler för beräkning av försäkringstid ska hanteras framöver. Det gäller dels regeln om tillgodoräknande av så kallad hemlandstid, dels regeln om att försäkringstiden för grundskyddet inom sjukersättningen i en del fall får räknas som försäkringstid för grundskyddet inom den allmänna ålderspensionen. I kapitel 6 lämnas förslag om en grundersättning. I betänkandets tre sista kapitel behandlas i kapitel 7 frågor om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser, i kapitel 8 konsekvenserna av våra förslag och i kapitel 9 författningskommentarer.

De förslag som redovisas i slutbetänkandet tar sin utgångspunkt dels i att förslagen i vårt delbetänkande genomförs vid den tidpunkt som föreslogs i det betänkandet, den 1 januari 2021, dels att riksdagens beslut om genomförande av en riktålder i pensionssystemet (se prop. 2018/19:133) genomförs på det sätt som presenterats sedan tidigare, dvs. att åldersgränsen för när bl.a. garantipension tidigast kan lämnas år 2023 höjs till 66 år och att den tidpunkten från och med år 2026 knyts till riktåldern för pension, som då är 67 år.³ Dessa utgångspunkter får genomslag i de författningsförslag som utredningen redovisar. Således är vår utgångspunkt att i de delar vi redovisar författningsförslag i delbetänkandet är dessa förslag utgångspunkten även nu och eventuella justeringar av de bestämmelserna utgår inte ifrån nu gällande lydelse utan ifrån lydelsen i delbetänkandet. Samtidigt redovisas författningsförslag och författningskommentar avseende tidsgränserna för tillgodoräknande av försäkringstid fristående från förslagen i övrigt med utgångspunkt i att förändringarna i

² Det avser förslag som har lämnats i promemorian *Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem* (Ds 2019:2) men som ännu inte lett till lagstiftning.

³ Se Ds 2019:2 samt förordning (2019:780) om riktålder för pension för år 2026.

dessa delar ska följa riktåldersreformen. Detta innebär således att varje ny ikraftträdandetidpunkt redovisas med ett separat författningsförslag och en separat författningskommentar.

Som utvecklas i kapitel 7 är vår utgångspunkt att huvuddelen av våra förslag bör träda i kraft så snart som möjligt. Vår bedömning är att den tidpunkten inträder efter det att delbetänkandets förslag om grundpension trätt i kraft och övergångsbestämmelserna är utformade utifrån den förutsättningen. Skulle av något skäl förslagen i delbetänkandet inte träda i kraft år 2021 eller överhuvudtaget inte före de förslag som lämnas i det här betänkandet får detta givetvis konsekvenser för utformningen av ikraftträdande – och övergångsbestämmelserna i kapitel 7.

3 Reformbehovet och inledande utgångspunkter

3.1 Inledning

Vi har i vårt delbetänkande *Grundpension* (SOU 2019:53) lämnat förslag till utformningen av grundskydd som motsvarar de nuvarande förmånerna garantipension och garantipension till omställningspension. Det i delbetänkandet redovisade uppdraget innefattade också en analys av EU-domstolens dom i målet *Zaniewicz-Dybeck* (C-189/17, EU:C:2017:946) med avseende på omfattningen och räckvidden gentemot andra förmåner. Sammanfattningsvis gjorde vi då bedömningen att en konsekvens av det avgörandet är att såväl garantipension till omställningspension som sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning systematiskt är att anse som minimiförmåner som avses i artikel 58 i förordning 883/2004¹ och att samordning av dem som utgångspunkt därför bör ske enligt föreskrifterna i nämnda artikel.

Uppdraget i tilläggsdirektiven består av flera olika delar, som i vissa avseenden står fristående från varandra. Utgångspunkten vid våra överväganden i de delar vi nu har att bedöma är de överväganden och de förslag som redovisats i delbetänkandet. Den utgångspunkten har olika genomslagskraft för de olika tilläggsuppdragen, vilket utvecklas nedan. En omständighet att notera särskilt är att den utgångspunkten bl.a. innebär att införandet av en grundpension, till skillnad från vad som gäller för en garantipension som minimiförmån, möjliggör att vi kan bibehålla kravet på en lång tids anknytning till Sverige i form av bosättning här i landet.

Förslagen i detta slutbetänkande bygger vidare på förslagen i delbetänkandet. De förslag vi nu lämnar utgår därför inte från garanti-

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

pension och garantipension till omställningspension utan till de i delbetänkandet föreslagna förmånerna grundpension och omställningspension i form av grundpension.

3.2 De olika reformbehoven

Föreskrifterna om försäkringstid för garantipension m.m.

Införandet av en riktålder för pension i pensionssystemet leder till ett behov av att anpassa regelverket för försäkringstid och åldersgränser till de nya förutsättningarna. En utgångspunkt bör vara Pensionsgruppens överenskommelse att samtliga pensionsåldersrelaterade åldersgränser, liksom vissa åldersgränser i kringliggande socialförsäkringssystem på sikt kopplas till riktåldern för pension. Även om det inte framgår uttryckligen av tilläggsdirektiven bör en annan utgångspunkt vid de överväganden som ska göras i den delen vara att pensionssystemet fortsatt är sammanhållet, överskådligt och att det inte uppstår onödiga eller oförklarliga trösklar. En särskild fråga att överväga enligt tilläggsdirektiven är om kravet på 40 års försäkringstid fortsatt är rimligt för rätt till ett grundskydd på den högsta nivån.

Vi redovisar våra överväganden och förslag i dessa delar i kapitel 4. Som nämnts ovan är en utgångspunkt för våra överväganden vad gäller kravet på försäkringstid i form av bosättning att det går att bibehålla kravet på lång tids anknytning till Sverige. Vilken effekt det kan komma att få om garantipensionen fortsatt ska hanteras som en minimiförmån och bosättningstid kan tjänas in genom bosättning i andra medlemsstater går inte att förutse i dag. Som vi utvecklar i delbetänkandet går det att ifrågasätta hela intjänanderegleringen under sådana förhållanden.² Övervägandena vad avser tidsgränserna för intjänande i övrigt är däremot inte avhängiga av att förslagen i delbetänkandet genomförs utan de skäl som redovisas för vår bedömning gör sig lika starkt gällande för det fall våra förslag inte genomförs och garantipensionen och övriga berörda förmåner bibehålls som minimiförmåner.

² SOU 2019:53, s. 298 ff.

Uppdraget att avskaffa eller förändra särregeln för vissa försäkrade att tillgodoräkna sig bosättningsperiod i tidigare hemland, m.m.

I nuvarande lagstiftning finns ett antal undantag från kravet på bosättning i Sverige för att få tillgodoräkna sig försäkringsperiod för garantipension, garantipension till omställningspension och sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning. Dessa undantag är konstruerade utifrån den dåvarande förutsättningen att endast svenska bosättningsår får tillgodoräknas för garantipension. Undantagen omfattar både flera olika förmåner och flera olika situationer.

Ett sådant undantag rör personer som har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande och som får tillgodoräkna sig bosättningsperiod i hemlandet. I tilläggsdirektiven lyfts fram att det är viktigt för trovärdigheten i socialförsäkringssystemet att reglerna är så lika som möjligt för alla och att ingen särbehandlas samt att särregeln kan vara svår att försvara ur ett likabehandlingsperspektiv vid jämförelse med personer som invandrat av andra skäl eller personer födda i Sverige och bosatta i tredje land. Detta anses enligt direktiven särskilt gälla sedan förmånen äldre försörjningsstöd införts för personer över 65 år.

Rättsregler kan uppfattas som orättvisa i den meningen att en viss grupp gynnas framför en annan grupp och regler som upplevs som orättvisa kan riskera att undergräva förtroendet för ett helt system. Utöver de aspekter som lyfts upp i tilläggsdirektiven bör en utgångspunkt inför övervägandena också vara att reglerna är rättssäkra och effektiva i den meningen att de bör vara träffsäkra, dvs. att de bör hantera den problembild som de är avsedda att hantera och träffa den grupp som de är avsedda att träffa. Utredningen redovisar skälen för övervägandena i denna del i avsnitt 5.1.

En annan undantagssituation är enskilda som vid 65 års ålder har hel sjukersättning. För dessa får den försäkringsperiod som legat till grund för sjukersättningen användas vid fastställande av försäkringsperioden för garantipension om detta är förmånligare än en beräkning av försäkringsperiod enligt de bestämmelser som annars gäller för garantipension. Tilläggsdirektiven lyfter fram att syftet med bestämmelserna, som härrör från regelverket för folkpension, var att den utgående ersättningen inte skulle minskas på grund av ändrad andelsberäkning när personen fyllde 65 år. Eftersom det gått många år sedan undantaget skapades och kringliggande förmåner förändrats finns skäl att

se över även denna regel. Utredningen redovisar skälen för övervägandena i denna del i avsnitt 5.2.

Utöver de skäl som lyfts fram i tilläggsdirektiven anser utredningen att motsvarande synpunkter som kan hävdas som ett motiv för översyn av reglerna för hemlandstid för flyktingar och skyddsbehövande kan göras gällande även här. Det får alltså övervägas om den särbehandling av den grupp som träffas av undantagsreglerna är motiverad och försvarbar samt om reglerna är träffsäkra och hanterar den problembild de är avsedda att hantera.

Övervägandena utredningen gör i dessa delar är inte i sig avhängiga av att våra förslag i delbetänkandet genomförs. Eftersom utgångspunkten i regleringen är att regelverket utgör undantag från huvudregeln att endast svensk bosättning ska tillgodoräknas och den huvudregeln inte kan bibehållas vid ett fortsatt grundskydd i form av en minimiförmån förändras dock förutsättningarna för resone-manget i grunden.

Utformningen av sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning som är långsiktigt hållbar

Uppdraget i den här delen (se kapitel 6) utgår enligt tilläggsdirektiven från utgångspunkten att lagstiftarens intention inte har varit att sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning ska vara minimiförmåner och uppdraget innebär att utredningen ska föreslå en utformning av förmånerna som långsiktigt fungerar utifrån de ändrade förutsättningarna som EU-domen i målet *Zaniewicz-Dybeck* medför och som samspelar med garantipensionen.

En given utgångspunkt för våra överväganden i denna del är således vår bedömning i delbetänkandet att sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning till följd av domen i målet *Zaniewicz-Dybeck* är att anse som minimiförmåner i sin nuvarande utformning. För att inte omfattas av det synsättet bör förmånerna förändras eller ersättas av andra förmåner. Eftersom samspelet med garantipensionen är mycket tydligt och också lyfts fram i direktiven är den naturliga utgångspunkten att ett sådant samspel ska bibehållas även i förhållande till de förslag om grundpension som vi har presenterat i vårt delbetänkande.

För det fall det förslag vi presenterat i delbetänkandet inte skulle leda till lagstiftning utan garantipensionen skulle bibehållas som en

minimiförmån krävs inte en anpassning av nuvarande regelverk för att bibehålla samspelet mellan de olika förmånsslagen. En annan fråga är om den omständigheten att det då inte går att upprätthålla kravet på anknytning genom försäkringstid i Sverige aktualiserar ett behov av förändringar och vilka förändringar som i så fall skulle vara aktuella. Fråga uppkommer då också om garantiersättningen vid sådana förhållanden fortsatt bör kunna betalas ut vid bosättning i en annan medlemsstat.³ Vi behandlar inte det scenariot i vårt betänkande.

3.3 Några övriga utgångspunkter

Vi har i vårt delbetänkande redogjort för några utgångspunkter avseende förslagens kostnadsneutralitet, administrativa konsekvenser, migrationsmönster och kategoriseringen och bedömningen av olika förmåner inom ramen för förordning 883/2004. Dessa utgångspunkter ligger fast och gör sig i olika grad gällande för de olika förslagen i slutbetänkandet.

Avseende ekonomiska konsekvenser slår tilläggsdirektiven fast att förslagen inte ska medföra ökade kostnader för statens budget samt att vi särskilt ska analysera de ekonomiska konsekvenserna av ett eventuellt borttagande av särregeln om hemlandstid för vissa försäkrade för kommuner som har haft ett högt flyktingmottagande jämfört med för kommuner med ett lägre mottagande. De sistnämnda analyserna redovisar vi i kapitel 8. När det gäller kravet att förslagen inte ska leda till ökade kostnader kvarstår frågeställningarna från delbetänkandet mot vilket läge som kostnadsneutralitet ska bedömas: nuvarande kostnader, efter ett genomförande av de förslag vi presenterar i delbetänkandet eller utifrån den omräkning av ärenden om garantipension som minimiförmån som Pensionsmyndigheten nu genomför? Det kan också diskuteras om eventuella effekter av den redan beslutade riktåldersreformen är en ökad kostnad eller om man ska utgå ifrån att den ska genomföras utan hänsyn till kostnadseffekter eftersom den är beslutad. I likhet med vår bedömning i delbetänkandet har vi utgått ifrån nuvarande kostnader. Vi har dock bedömt frågan om kostnadsneutralitet som en samlad bedömning utifrån alla våra lämnade förslag och inte för vart och ett av förslagen.

³ Med medlemsstat avses en stat som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) samt Schweiz.

Främst vad gäller förslagen som avser garantiersättning bedömer vi – på motsvarande sätt som för grundpensionen och för omställningspension i form av grundpension – förmånerna gentemot det EU-rättsliga regelverket. De oklarheter och osäkerhetsmoment som redovisas i delbetänkandet och som bygger på att rättsläget är osäkert gör sig givetvis gällande även beträffande de förslag som lämnas nu samt för de bedömningar som kan komma att göras om man inte väljer att genomföra våra förslag.

Vad gäller de administrativa förutsättningarna är vår utgångspunkt densamma som i delbetänkandet, nämligen att förslagen ska vara transparenta, lättförståeliga och administrativt gynnsamma samt att omotiverade administrativa kostnader för tillämpande socialförsäkringsinstitutioner bör undvikas. De administrativa konsekvenserna utvecklas i kapitel 8.

Utgångspunkten för migrationsmönstren är att det inte går att spekulera kring några större framtida förändringar. En aspekt som tas under övervägande vad gäller förslagen i kapitel 5 är dock de förändringar i antalet asylsökande som skett under det senaste årtiondet.

4 Försäkringstid för grundpension m.m.

4.1 Inledning

Riksdagen har beslutat att en riktålder införs i pensionssystemet (se prop. 2018/19:133). Riktåldern ska fungera som ett riktmärke för de individuella pensionsbesluten och räknas upp med hänsyn till medellivslängdens utveckling. I promemorian *Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetsystem* (Ds 2019:2), som legat till grund för beslutet, föreslogs att åldersgränsen för när bl.a. garantipension tidigast kan lämnas från och med år 2023 ska höjas från 65 till 66 år. I promemorian föreslogs även att denna åldersgräns från och med år 2026 ska knytas till riktåldern, vilket innebär att åldersgränsen för att ta ut garantipension då kommer att vara 67 år.¹ För rätt till oreducerad garantipension krävs det i dag 40 års försäkringstid i Sverige från det kalenderår den pensionssökande fyllt 16 år till och med det kalenderår han eller hon fyllt 64 år. När åldersgränsen för att ta ut garantipension höjs (och senare kopplas till riktåldern) innebär det att denna åldersgräns inte kommer att överensstämja med åldersgränsen på 64 år för att tillgodoräkna sig försäkringstid för garantipension. Om åldersgränsen för tillgodoräknaende skulle kopplas till gränsen för när garantipensionen tidigast kan tas ut (och senare kopplas till riktåldern), skulle det innebära att det successivt kommer att bli fler som får tillgodoräkna sig full (40 års) försäkringstid. I promemorian gjordes bedömningen att frågan om anpassning av de pensionsrelaterade åldersgränserna i försäkringsvillkoret borde utredas i särskild ordning, lämpligen av vår utredning.

Mot bakgrund av detta anges i tilläggsdirektiven till vår utredning att vi ska analysera och ta ställning till om kravet på 40 års försäk-

¹ Se förordningen (2019:780) om riktålder för pension för år 2026.

ringstid för oreducerad garantipension fortsatt är rimligt, likaså om åldersgränserna inom vilka försäkringstid kan tillgodoräknas bör ligga fast. Vi ska vidare föreslå hur regelverket för försäkringstid och åldersgränser för tillgodoräknande av försäkringstid bör anpassas för att korrespondera med de höjda åldersgränserna i pensionssystemet, om vi enligt ovan bedömer att anpassningar bör göras samt lämna nödvändiga författningsförslag.

Beräkningen av faktisk försäkringstid för garantipension till omställningspension görs med hänvisning till bestämmelserna om beräkning av försäkringstid för garantipension. Beräkningen av framtida försäkringstid för garantipension till omställningspension beräknas med beaktande av det år då den avlidne skulle ha fyllt 64 år, dvs. vid den ålder då man senast kan tillgodoräknas försäkringstid för garantipension. Sammantaget kan man inte tillgodoräknas mer än 40 års försäkringstid. Med hänsyn till den koppling och de likheter som finns mellan nämnda förmåner gör vi bedömningen att uppdraget inte enbart avser en översyn enligt ovan av försäkringstiden för garantipension utan även för den försäkringstidsberoende omställningspensionen.²

Tillgodoräkandet av försäkringstid för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning liknar på många sätt tillgodoräkandet av försäkringstid för garantipension och garantipension till omställningspension. Bl.a. kan försäkringstid tjänas in som längst till och med det år då den försäkrade fyller 64 år och man kan inte tillgodoräknas mer än 40 års försäkringstid. I tilläggsdirektiven anges att vi ska föreslå en utformning av sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning som långsiktigt fungerar utifrån de ändrade förutsättningarna som EU-domen medför och som samspelar med garantipensionen. Övervägandena i dessa delar bör omfatta även att se över tillgodoräkandet av försäkringstid för garantiersättningen.³

I vårt delbetänkande *Grundpension* (SOU 2019:53) har vi föreslagit att garantipensionen och garantipensionen till omställningspension ska upphöra och ersättas med två nya förmåner benämnda grundpension respektive omställningspension i form av grundpension. I kapitel 6 i detta betänkande föreslår vi att ett nytt grund-

² I Ds 2019:2 föreslogs att den övre tidsgränsen för tillgodoräknande av försäkringstid för garantipension till omställningspension skulle anpassas till de föreslagna höjningarna av de pensionsrelaterade åldersgränserna, se s. 181.

³ Jfr dock förslaget i Ds 2019:2, s. 177.

skydd, benämnt grundersättning, ska införas inom sjukersättningen och aktivitetsersättningen. Grundersättningen ska ersätta garantiersättningen. Våra analyser, ställningstaganden och förslag i det följande lämnas därför inte i förhållande till garantipension, garantipension till omställningspension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning utan till de föreslagna förmånerna grundpension, omställningspension i form av grundpension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning.

4.2 Bakgrund

4.2.1 Delbetänkandets förslag om grundpension

I det ovan nämnda delbetänkandet har – i likhet med vad som gäller i fråga om garantipension – föreslagits att den tid som försäkringstid kan avse i fråga om grundpension ska förläggas i intervallet 25–64 år och att som intjänandetid även ska få räknas tid mellan 16 och 24 års ålder på motsvarande sätt som enligt nuvarande bestämmelser om garantipension. För rätt till den högsta grundnivån av grundpension ska liksom vad som gäller i fråga om garantipensionen krävas 40 års försäkringstid.

Enligt förarbetena är syftet med de aktuella bestämmelserna om garantipension att begränsa intjänandetiden till den tid under vilket en person normalt är förvärvsaktiv för att på så sätt undvika att de grupper som lever och är förvärvsverksamma utomlands och där tjänar in full pension kommer i åtnjutande av garantipension.⁴ Syftet med tilläggsregeln i åldersintervallet 16–24 år är att förhindra att garantipension kan tjänas in enbart genom studier i Sverige under ungdomsåren. I delbetänkandet har vi gjort bedömningen att de överväganden som ligger bakom förläggandet av försäkringstid för garantipension till åldersintervallet 16–64 år framstår som rimliga även för grundpensionen. Vi har i delbetänkandet också föreslagit att den nuvarande tilläggsregeln, vilken innebär att det för att få tillgodoräkna sig försäkringstid krävs både bosättning i Sverige och att det har fastställts en pensionsgrundande inkomst (PGI) eller ett pen-

⁴ Prop. 1997/98:152, s. 58–62. För en mer detaljerad genomgång av garantipensionens förarbeten, se avsnitt 6.1.2 och 6.1.3.

sionsgrundande belopp för inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning (PGBSA), ska gälla även för grundpension.⁵

Kravet på 40 års försäkringstid för rätt till oreducerad garanti-pension ger enligt den gällande lagens förarbeten uttryck för att det bör krävas en lång tids anknytning till Sverige för att få rätt till detta grundskydd.⁶ Vi har i delbetänkandet föreslagit att ett motsvarande tak ska gälla för grundpensionen på så sätt att grundpension ska kunna tjänas in upp till en längsta försäkringstid om 40 år och att varje år med försäkringstid ska ge rätt till 1/40 av den högsta grundnivån.⁷

4.2.2 Delbetänkandets förslag om omställningspension i form av en grundpension

I delbetänkandet har vi föreslagit att den tid som försäkringstid kan avse i fråga om omställningspension i form av grundpension ska vara förlagd på motsvarande sätt som gäller i fråga om garantipension till omställningspension. Det handlar dels om s.k. faktisk försäkringstid som är tid fram till året före dödsfallet och kan avse tid från och med 16 års ålder till och med 64 års ålder. Det handlar också om s.k. framtida försäkringstid som avser tid från och med året före dödsfallet till och med 64 års ålder.

Enligt förslagen i delbetänkandet ska grundpensionen kunna tjänas in upp till en längsta försäkringstid om 40 år och varje år med försäkringstid ska ge rätt till 1/40 av den högsta grundnivån. Som skäl för dessa förslag anfördes i delbetänkandet bl.a. följande. Storleken på grundpensionen – liksom den föreslagna grundpensionen inom den allmänna ålderspensionen – bör ha en övre begränsning på så sätt att en försäkringstid som överstiger begränsningen inte berättigar till en högre grundpension. Den maximala försäkringstiden om 40 år som föreslagits gälla för ålderspensionsvarianten av grundpension framstår som en rimlig begränsning även i fråga om omställningspension i form av grundpension. Även omställningspension i form av grundpension bör beräknas med hänsyn till faktisk och framtida försäkringstid. Som faktisk försäkringstid bör räknas sådan tid som utgör försäkringstid för ålderspensionsvarianten av grund-

⁵ SOU 2019:53, s. 255 f.

⁶ Prop. 1997/98:152, s. 49.

⁷ SOU 2019:53, s. 245 f.

pension, med motsvarande undantag som i dag gäller för garantipension till omställningspension. Även den framtida försäkringstiden bör beräknas på motsvarande sätt som den framtida försäkringstiden för garantipension till omställningspension.⁸

4.2.3 Nuvarande och tidigare regelverk avseende försäkringstid för folkpension och garantipension

Enligt de bestämmelser om folkpension som gällde före år 1993 var folkpensionens storlek oberoende av försäkringstid. Den utgick till svenska medborgare bosatta i Sverige. Rätt till folkpension för utländska medborgare hade den som varit bosatt i Sverige sedan minst fem, år och efter fyllda 16 år varit bosatt i landet under sammanlagt minst tio år. Någon möjlighet att använda utländsk försäkringstid för att kvalificera sig för rätt till folkpension förekom inte.⁹

Inför Sveriges tillträde till EES-avtalet 1993 konstaterades att ett sådant tillträdande skulle kunna medföra att den som bott i Sverige endast en kortare tid skulle kunna kvalificera sig för rätt till folkpension genom sammanläggning med försäkringstid i andra medlemsstater. Detta ansågs inte önskvärt. De förslag som lämnades och genomfördes från år 1993 innebar att regelverket helt ändrades. Folkpensionen skulle beräknas antingen i förhållande till bosättningstiden i Sverige alternativt i relation till det antal år för vilka tillgodoräknats pensionspoäng för allmän tilläggspension (ATP). Bosättningstiden skulle beräknas från och med det år då en person hade fyllt 16 år till och med det år personen fyllde 64 år. För rätt till oreducerad folkpension baserad på bosättningsstid skulle krävas att bosättningsstid tillgodoräknats för minst 40 år. Om bosättningsstiden var kortare än 40 år skulle pensionen reduceras med 1/40 för varje år som fattades. För rätt till oreducerad pension enligt den alternativa beräkningsregeln baserad på år för vilka tillgodoräknats pensionspoäng för ATP skulle krävas minst 30 år med ATP-poäng. Om antalet år med ATP-poäng var färre skulle folkpensionen reduceras med 1/30 för varje år som saknades. Som skäl för förslagen anfördes bl.a. att ett system där folkpension beräknas på grundval av tid för bosättning borde vara så utformat att pensionens storlek är beroende av bosätt-

⁸ SOU 2019:53, s. 285.

⁹ Sådana möjligheter kunde dock förekomma i enlighet med av Sverige med andra länder ingångna avtal om social trygghet.

ningen under den försäkrades förvärvsaktiva tid. Reglerna borde anknyta till dem som gällde för tillgodoräknade av poängår inom ATP-systemet. Detta skulle innebära att bosättningstid tillgodoräknades under tiden från och med det år då någon fyllde 16 år till och med det år då personen fyllde 64 år. Tidsramen skulle därmed bli densamma som i fråga om den alternativa beräkningsregeln för folkpension i förhållande till antalet år med pensionspoäng för ATP. Den intjänandetid som gällde inom ATP – 30 år – ansågs däremot vara alltför kort. Den tidsram för tillgodoräkning som föreslogs gav utrymme för 49 års tillgodoräkning. Det ansågs emellertid inte rimligt att ett begränsat antal års bortovaro från Sverige skulle leda till att folkpensionen reducerades. Därför borde intjänandetiden vid bosättningsregeln vara 40 år. Härigenom fick den pensionsberättigade möjlighet att vistas utanför Sverige sammanlagt nio år under sin förvärvsaktiva tid utan att den framtida folkpensionen reduceras.¹⁰

När garantipensionen inrättades år 2001 kom denna att i fråga om tillgodoräkning av försäkringstid i stora delar att likna folkpensionens. Garantipensionen skulle vara beroende av försäkringstid i form av bosättning. I likhet med folkpensionen skulle det krävas 40 års försäkringstid för rätt till en oavkortad garantipension. Den skulle i första hand tjänas in under åldersintervallet 25–64 år. Något alternativt intjänande i form av arbete infördes inte men som intjänandetid i åldersintervallet 16–24 år skulle försäkringstid dock intjänas i den mån PGI eller pensionsgrundande belopp (PGB) för förtidspension och sjukbidrag (numera sjukersättning och aktivitetsersättning) tillgodoräknats med minst ett inkomstbasbelopp per år. Som skäl för förslagen anfördes bl.a. följande. Något alternativt intjänande i relation till år med pensionspoäng föreslogs inte eftersom inkomstgrundad pension i det reformerade pensionssystemet tjänas in från första kronans inkomst varje år och pensionsrätten inte på samma sätt som tilläggs pensionen blir knuten till vissa bestämda år. Angående 40 års bosättning ansåg regeringen, i linje med de av riksdagen antagna riktlinjerna¹¹, att det borde krävas lång tids anknytning till Sverige för att få rätt till oreducerad garantipension och att 40 år bedömdes vara en rimlig avvägning i fråga om hur lång tids anknyt-

¹⁰ Prop. 1992/93:7, s. 34 f.

¹¹ Bet. 1993/94:SfU24, rskr. 1993/94:439, på grundval av propositionen Reformering av det allmänna pensionssystemet (prop. 1993/94:250).

ning som borde krävas. För oreducerad garantipension skulle det därför i princip krävas 40 års bosättning i Sverige mellan 16 och 65 års ålder.¹²

Utifrån utgångspunkten att garantipensionen skulle behöva exporteras till personer bosatta i andra medlemsstater övervägde regeringen om det fanns skäl att frångå utgångspunkten i princippropositionen att intjänandetiden skulle vara 16–65 år. Ett allmänt resonemang fördes kring för- och nackdelar med långa eller korta intjänandeperioder. För att förhindra att exportabel pension skulle kunna tjänas in endast genom studier under ungdomsåren förlades den tid som försäkringstid kan avse i intervallet 25–64 år. Utifrån samspillet med intjänanderamen för inkomstpensionen föreslog regeringen dock att även år mellan 16 och 24 år skulle få räknas med under förutsättning att den pensionsberättigade även haft en viss minsta inkomst om i vart fall ett inkomstbasbelopp. Regeringen övervägde också om även tid efter det att den enskilde uppnått 65 års ålder skulle kunna tillgodoräknas som försäkringstid för garantipension om den enskilde då tjänat in PGI, men ansåg att även om garantipension skulle kunna tas ut efter 65 års ålder skulle för sådan pension anses få gälla en fast pensionsålder vid 65 år. Därför borde, enligt regeringens uppfattning, den anknytningstid till Sverige som garantipensionen grundas på förläggas till tiden före 65 års ålder.¹³

4.2.4 Nuvarande och tidigare regelverk avseende försäkringstid för folkpension i form av efterlevandepension och garantipension till omställningspension

Som framgår av det föregående så gäller i dag att försäkringstid för garantipension till omställningspension i första hand avser tid fram till året före dödsfallet och avser tid från och med 16 års ålder till och med 64 års ålder (faktisk försäkringstid). Försäkringstid kan därutöver också avse s.k. framtida försäkringstid som avser tid från och med året före dödsfallet till och med 64 års ålder. För rätt till oreducerad garantipension till omställningspension krävs 40 års försäkringstid.

¹² Prop. 1997/98:152, s. 49.

¹³ Prop. 1997/98:152, s. 59–62.

När garantipension till omställningspension infördes anförde regeringen att det borde krävas en stark anknytning till Sverige för rätt till oavkortad garantipension till omställningspension. Någon anledning att sätta denna försäkringstid kortare för garantipension inom efterlevandepensioneringen än vad som gäller enligt då gällande regler, och enligt de regler som skulle gälla för oavkortad garantipension till ålderspension, fanns inte enligt regeringens mening. Regeringen föreslog därför att det skulle finnas ett krav på minst 40 års försäkringstid för rätt till oavkortad garantipension till omställningspension.¹⁴

I fråga om vilken tid som försäkringstid skulle kunna avse anförde regeringen att den grundskyddsmodell som föreslogs gälla för omställningspension i många avseenden hade likheter med det garantipensionssystem som valts inom det reformerade ålderspensionssystemet. Det försäkringstidsbegrepp som valts för ålderspensioneringen överensstämde dessutom i allt väsentligt med det bosättningsbegrepp för folkpension som då fanns. Av dessa skäl fanns det anledning att i möjligaste mån samordna reglerna om försäkringstid i de båda systemen och att inom dessa ha med varandra överensstämmande regler.

Mot denna bakgrund föreslog regeringen att den försäkringstid som gällde för garantipension till ålderspension i princip också skulle gälla som försäkringstid för garantipension till omställningspension. Följande justeringar föreslogs dock. Enligt regeringens uppfattning förelåg det en skillnad mellan garantipensionen inom ålderspensioneringen, som i de allra flesta fall betalades ut efter det att den pensionsberättigades förvärvsaktiva period gått till ända, och ett grundskydd inom efterlevandepensioneringen, som ofta kommer i fråga på grund av dödsfall som sker i förvärvsaktiv ålder. Om ungdomsåren inte gav rätt till tillgodoräknande av försäkringstid och därmed även till att få framtida försäkringstid beaktad skulle detta leda till att något grundskydd över huvud taget inte skulle betalas ut i de fall dödsfallet inträffar före det att den avlidne fyllt 25 år. En avliden person som ännu inte fyllt 25 år kan, på samma sätt som äldre personer, efterlämna make eller maka och barn där behovet av efterlevandepension under en omställningsperiod kan vara särskilt uttalat. Trots den avvikelse detta innebar i förhållande till ålderspensioneringen, föreslog regeringen att samma åldersgräns som då gällde för tillgodoräknande av bosättningstid skulle gälla beträffande försäkringstiden i ett anpassat efterlevandepensionssystem, dvs. en nedre

¹⁴ Prop. 1999/2000:91, s. 144.

åldersgräns vid 16 år. Regeringen föreslog också att det på samma sätt som gällt i fråga om folkpension i form av efterlevandepension, och som föreslogs för den inkomstgrundade efterlevandepensionen, att det skulle finnas en regel som gör det möjligt att vid bedömningen av rätten till oavkortad garantipension till omställningspension även beakta framtida försäkringstid i de fall dödsfallet sker under den avlidnes förvärvsaktiva period.¹⁵

4.2.5 Nuvarande och tidigare regelverk avseende försäkringstid för folkpension i form av förtidspension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning

Enligt vårt förslag om sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning (se kapitel 6) gäller att den tid som försäkringstid kan avse i första hand är tid från och med året då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet (faktisk försäkringstid). Den kan därutöver också avse s.k. framtida försäkringstid. Beroende på den faktiska försäkringstidens omfattning beräknas den framtida försäkringstiden på två olika sätt men kan som längst avse tid till och med det år då den försäkrade fyller 64 år. Om ett försäkringsfall inträffat före det år då den försäkrade fyllde 18 år får en alternativ beräkningsregel användas som innebär att som försäkringstid räknas tiden från och med det år den försäkrade fyllde 16 år till och med det år då han eller hon fyller 64 år. Enligt den alternativa beräkningsregeln ska hänsyn dock bara tas till tid då den försäkrade efter fyllda 16 år har uppfyllt förutsättningarna för att tillgodoräknas faktisk försäkringstid. För rätt till den maximala grundnivån ska krävas 40 års försäkringstid. De ovan nämnda föreslagna bestämmelserna för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning motsvarar nuvarande bestämmelser om sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning.

Sjukersättning och aktivitetsersättning infördes år 2003 och ersatte de tidigare förmånsformerna förtidspension och sjukbidrag som utgjorde pensionsförmåner i det tidigare folkpensionssystemet. Före 1993 betalades folkpensionsförmåner ut med enhetliga belopp utan hänsyn till försäkringstid. Rätt till dessa förmåner tillkom svenska

¹⁵ Prop. 1999/2000 :91, s. 149.

medborgare bosatta i Sverige och under vissa förutsättningar även utländska medborgare bosatta i Sverige. Detta ändrades i och med de nya bestämmelser för folkpension som infördes 1993, då medborgskapsvillkoret togs bort och folkpensionsförmånerna i stället skulle grundas på försäkringstid och inte medborgarskap: antingen 40 bosättningsår mellan 16 och 64 års ålder eller 30 år med pensionspoäng. Om antalet år var färre reducerades förmånen med 1/40 respektive 1/30 för varje år som fattades.¹⁶ Folkpension i form av förtidspension skulle utges på grundval av bosättningsstid i form av faktisk respektive framtida försäkringstid enligt vad som beskrivits ovan.

I fråga om svenska medborgare (och under vissa omständigheter även utländska medborgare) som fått sin arbetsförmåga varaktigt nedsatt före 18 års ålder infördes – i samband med de ovan redovisade ändringarna år 1993 – att som försäkringstid skulle räknas all tid mellan 16 och 64 års ålder, med bortseende från tid då personen inte varit bosatt i Sverige. I förarbetena uttalades att den föreslagna lösningen vore lämplig, eftersom hänsyn – när det gäller förtidspension – måste kunna tas till tid efter det att pensionsfallet har inträffat.¹⁷ Angående den vars arbetsförmåga blivit varaktigt nedsatt före eller under det år då de fyllde 16 år infördes att den föreslagna huvudregeln beträffande beräkning av bosättningsstid, innebar att någon faktisk bosättningsstid inte skulle tillgodoräknas i dessa fall eftersom sådan räknas från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år och endast till och med året före pensionsfallet. Inte heller någon framtida försäkringstid skulle kunna beräknas vid dessa förutsättningar. Med utgångspunkt från att åldersgränsen för rätt till förtidspension var 16 år skulle det vara svårt att finna ett lämpligt regelsystem för tillgodoräknande av bosättningsstid för den som invalidiseras i unga år. Därför föreslogs att den som fått sin arbetsförmåga varaktigt nedsatt före eller under det år han eller hon fyllt 16 år och som var bosatta här i landet skulle tillgodoräknas bosättningsstid från och med det år då de fyllde 16 år till och med det år då de fyller 64 år. Motsvarande föreslogs gälla för utländska medborgare förutsatt att de varit bosatta i Sverige sedan minst fem år. Förslaget medförde att det saknades betydelse var personen var bosatt detta år. Om pensionsfallet skulle inträffa det år personen fyllde 17 år, blev det vid tillämp-

¹⁶ Jfr redogörelsen i avsnitt 4.2.3.

¹⁷ Prop. 1992/37:7, s. 43.

ningen av huvudregeln avgörande var vederbörande varit bosatt under det år personen fyllde 16 år. Att en person varit bosatt utanför Sverige under just den perioden av livet borde inte få vara avgörande för om personen över huvud taget ska kunna få någon förtidspension. Eftersom myndighetsåldern var 18 år, borde barnet fram till dess kunna med fortsatt skydd från den svenska folkpensioneringen vistas hos sina föräldrar även om dessa under några år arbetade utomlands. De föreslagna reglerna borde därför gälla även i fråga om pensionsfall som inträffar under det år någon fyller 17 år.¹⁸

Därefter lämnade regeringen en proposition med riktlinjer för en reformerad förtidspension vilken antogs av riksdagen.¹⁹ Dessa riktlinjer innebar att förtidspensionen vid sidan av en inkomstrelaterad del skulle utformas med utgångspunkt i en åldersberoende garantinivå och betalas ut som en utfyllnad upp till garantinivån. För den som helt saknade inkomstrelaterad förtidspension skulle enligt riktlinjerna en ersättning som motsvarar garantinivån utbetalas. För rätt till oavkortad ersättning skulle krävas bosättning i Sverige men förmånen skulle vara oberoende av försäkringstid. Vid flyttning från landet skulle rätten till ersättning upphöra. Garantibeloppet skulle ha varit att anse som en s.k. minimiförmån och därför inte vara exportabel inom EU/EES.²⁰

Från och med år 2003 ersattes förtidspensionen av de två förmånerna sjukersättning och aktivitetsersättning i allt väsentligt i enlighet med de bestämmelser som gäller än i dag. I lagens förarbeten uttalade regeringen att ett sådant grundskydd i sjukersättningsssystemet som föreslogs i den nyss nämnda riktlinjepropositionen och som inte görs beroende av försäkringstid skulle kunna innebära mycket långtgående åtaganden för Sverige och leda till resultat som kan ifrågasättas. Regeringen fann därför skäl frångå de av riksdagen fastlagda principerna. I stället föreslog regeringen att garantiersättningen skulle bli andelsberäknad och beroende av försäkringstid.²¹ Enligt regeringens mening talade övervägande skäl för att garantiersättningen ska vara beroende av försäkringstid och att det skulle krävas en längre tids anknytning till Sverige för att det ska föreligga rätt till oavkortad garantiersättning. Reglerna för garantiersättning motsvaras i huvudsak därför av vad som då gällde för folkpension i form av

¹⁸ Prop. 1992/93:7, s. 45 f.

¹⁹ Prop. 1997/98:111, bet. 1997/98:SfU11, rskr. 1997/98:237.

²⁰ Prop. 1997/98:111, s. 27.

²¹ Prop. 2000/01:96, s. 103 f.

förtidspension och för garantipension i ålders- och efterlevandepensionssystemen. Enligt regeringens mening fanns det ett stort värde i gemensamma övergripande principer i de stora trygghetssystemen inom socialförsäkringen. Med mer enhetliga förutsättningar för rätt till förmån skulle allmänhetens möjlighet att förstå och acceptera systemen öka, samtidigt som administrationen skulle underlättas.²²

Enligt dittillsvarande regler hade förtidspension kunnat utges från och med den månad den försäkrade fyllde 16 år. Som faktisk bosättningstid vid beräkningen av folkpension räknades den tid som kunde tillgodoräknas en försäkrad som bosättningstid i Sverige från och med det år han eller hon fyllde 16 år till och med året före pensionsfallsåret och även vid beräkning av försäkringstid för rätt till garantipension till ålderspension började sådan tid räknas från 16 års ålder. För tiden mellan 16 och 24 år skulle försäkringstid för garantipension till ålderspension dock tillgodoräknas endast om det för den försäkrade för samma tid faststälts PGI eller PGB för förtidspension på minst ett inkomstbasbelopp. 2003 års reform innebar att den fasta nedre åldersgränsen för rätt till aktivitetsersättning höjdes från 16 års ålder till juli månad det år den försäkrade fyller 19 år. Trots att detta skulle kunna tala för att höja gränsen då försäkringstid börjar beräknas till 19 år, föreslog regeringen att 16-årsgränsen skulle gälla även vid beräkning av försäkringstid för sjukersättning eller aktivitetsersättning i form av garantiersättning. Det innebar att som faktisk försäkringstid skulle den tid räknas som kan tillgodoräknas som försäkringstid i Sverige från och med året den försäkrade fyller 16 år till och med året före försäkringsfallsåret.²³

Regeringen föreslog att beräkningen av framtida försäkringstid skulle ske enligt samma principer som dittills gällt för framtida bosättningstid vid beräkningen av folkpension i form av förtidspension. Utan en sådan beräkningsregel för framtida försäkringstid skulle man enligt regeringens mening få ett system där en yngre försäkrad får ett grundskydd från ersättningsystemet, som i förhållande till vad som gäller för äldre försäkrade kan vara betydligt lägre just på grund av att försäkringsfallet inträffat i unga år. En sådan regel kunde inte accepteras. Om framtida försäkringstid skulle beräknas som en andel av den faktiska försäkringstiden vore en konsekvens av detta beräkningssätt, om inte särskilda bestämmelser fanns,

²² Prop. 2000/01:96, s. 107.

²³ Prop. 2000/01:96 s. 109.

att en försäkrad vars försäkringsfall inträffat före försäkringstid kunnat börja räknas aldrig skulle kunna få någon försäkringsersättning. För att förhindra en sådan konsekvens fanns i dittillsvarande regelsystem en bestämmelse med innebörden att om pensionsfallet inträffat före det år den försäkrade fyllde 18 år räknades, om han eller hon var svensk medborgare, hela tiden från och med 16 år till och med 64 år som försäkringstid. Detta medförde en oavkortad förtidspension. För en utländsk medborgare gällde samma beräkning under förutsättning att han eller hon var bosatt i Sverige sedan minst fem år. Dessa fem år kunde även ligga före 16-årsåret. Regeringen ansåg att en motsvarande regel skulle införas i sjukersättnings-systemet.²⁴

4.3 Övriga utredningar och överväganden

Pensionsåldersutredningen

I Pensionsåldersutredningens slutbetänkande *Åtgärder för ett längre arbetsliv* (SOU 2013:25) föreslogs införandet av en riktålder. Förslaget innebär att den ålder från när man tidigast kan få garantipension skulle knytas till riktåldern. Det föreslogs även att den ålder då man senast kan tillgodoräkna sig försäkringstid för garantipension skulle ändras från det kalenderår som den försäkrade fyller 64 år till att knytas till det kalenderår då den försäkrade uppnår riktåldern. För tillgodoräkning av försäkringstid för tid efter det kalenderår då den försäkrade fyllt 64 år föreslogs dock att denne, utöver svensk bosättning, skulle ha en PGI som uppgår till minst ett för intjänandeåret aktuellt inkomstbasbelopp. Som skäl anförde utredningen att för att personer med färre än 40 försäkringsår skulle ha en möjlighet att genom arbete höja sin pension skulle en person som fortsatte att förvärvsarbeta efter 64 års ålder kunna "tjäna in" sådan tid som försäkringstid på samma sätt som gällde för personer som är yngre än 25 år. Därtill föreslog utredningen att inkomstunderlaget för garantipension skulle beräknas med bortseende från pensionsrätter som den försäkrade har förvärvat från och med det år då den försäkrade fyller 66 år.²⁵

²⁴ Prop, 2000/01:96 s. 110. Det särskilda femårskravet för utländska medborgare har senare tagits bort, se prop. 2013/14:153.

²⁵ SOU 2013:25, s. 304 f.

I fråga om faktisk och framtida försäkringstid för garantipension till omställningspension baseras beräkningen av försäkringstid på att den avlidne skulle ha uppnått 64 års ålder och det föreslogs att den åldern skulle ersättas med riktåldern. Detsamma föreslogs i fråga om sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning.²⁶ Det gjordes dock inga vidare överväganden eller fördes några alternativa resonemang i fråga om förläggningen av försäkringstiden i tid.

Rapporten Metoder som stimulerar till senare pensionsuttag för dem med låg pension

Pensionsmyndigheten fick till följd av Pensionsåldersutredningens förslag i uppdrag att utreda de närmare detaljerna i frågan om de svaga incitamenten till arbete för grundskyddspensionärer. Myndigheten lämnade sin analys i rapporten *Metoder som stimulerar till senare pensionsuttag för dem med låg pension*²⁷. Bland de förslag som Pensionsmyndigheten utredde fanns bl.a. förslaget att arbetsår efter 64 år får räknas som bosättningsår för rätt till garantipension. Myndigheten menade att inget av de i rapporten analyserade förslagen borde genomföras, bl.a. med motiveringen att ”den effekt förslagen innebär i form av högre pension inte ger något betydande incitament till ökat arbete i gruppen med personer som har rätt till garantipension” och skrev senare i samma avsnitt att effekterna var ”för små”.

En översyn av grundskyddet

I promemorian *Översyn av grundskyddet för pensionärer – Inriktning för ett nytt grundskydd* (Ds 2018:8) noterades att det i Pensionsmyndighetens ovan nämnda rapport saknades ett resonemang om vad som bedöms vara ett betydande incitament till arbete, och var gränsen för ett sådant går.²⁸ Vidare uttalades att utredningen av tidsskäl fått prioritera ner frågan om reglerna för kvalificering till garantipensionen och dagens krav på 40 års bosättningsstid, men man såg skäl till att se över kriterierna för att erhålla garantipension. Med tanke på att nivån på garantipensionen ligger över skälig levnadsnivå

²⁶ SOU 2013:25, ss. 320 f och 327 f.

²⁷ Pensionsmyndigheten (2014c) *Metoder som stimulerar till senare pensionsuttag för dem med låg pension*, PID138847.

²⁸ Ds 2018:8, s. 144.

skulle det kunna anses rimligt att kräva mer än bara bosättning i landet för att erhålla stödet. En alternativ kvalificeringsgrund till garantipensionen skulle exempelvis kunna vara år med PGI men även andra konstruktioner är möjliga. Det skulle dock kunna finnas skäl även till en generös garantinivå på den allmänna pensionen såsom generell välfärd där stöd ges utan krav på tidigare inkomster eller arbetskraftsdeltagande. En förändrad kvalificeringsgrund enligt ovan skulle kunna påverka alla personer som har valt att stå utanför arbetskraften. I denna grupp återfinns en relativt stor andel av utrikes födda kvinnor. Om arbetskraftsdeltagandet inte ökar i denna grupp skulle deras inkomster vid ålderdomen bli lägre än enligt gällande regelverk eftersom de då skulle bli hänvisade till äldreförsörjningsstödet i stället för garantipension. Utredningen bedömde frågan som både komplex och angelägen och att den därför förtjänar mer fokus än vad som kunde ges inom ramen för den utredningen.²⁹

Arbetsgruppen med uppdrag att ta fram förslag om höjda pensionsrelaterade åldersgränser

I detta kapitel har vi inledningsvis (avsnitt 4.1) redogjort för de förslag som lämnades i Ds 2019:2. I fråga om garantipension föreslogs dock inte något om att de åldersrelaterade tidsgränserna för tillgodoräknande av försäkringstid borde anpassas till pensionsåldershöjningarna eller att kravet på 40 års försäkringstid för rätt till oreducerad garantipension borde ändras.³⁰

I fråga om garantipension till omställningspension föreslogs i Ds 2019:2 att den övre tidsgränsen för tillgodoräknande av försäkringstid skulle knytas till de höjda pensionsåldrarna, dvs. att gränsen 64 år höjs till 65 år från och med år 2023 för att därefter knytas till riktåldern för pension från och med år 2026 på så sätt att försäkringstid kan tillgodoräknas fram till året före det år då den försäkrade uppnår riktåldern för pension. Det föreslogs ingen ändring av bestämmelsen om att det krävs 40 års försäkringstid för rätt till en oreducerad garantipension till omställningspension. Som skäl anfördes att de aktuella reglerna bör knytas till riktåldern för pension eftersom den framtida försäkringstiden bör spegla samhällets förväntningar på arbets-

²⁹ Ds 2018:8, s. 164.

³⁰ Ds 2019:2, s. 170.

livets längd.³¹ Även de åldersrelaterade bestämmelserna avseende tillgodoräknande av försäkringstid för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning föreslogs på motsvarande sätt anpassas till de föreslagna höjningarna av de pensionsrelaterade åldersgränserna.³²

Införandet av en riktålder för pension

Riksdagen har beslutat om införandet av åldersbegreppet riktålder för pension.³³ I propositionen redogörs för den överenskommelse som Pensionsgruppen ingick den 14 december 2017 i syfte att säkra långsiktigt höjda och trygga pensioner.³⁴ Pensionsöverenskommelsen – som ligger till grund för propositionen – innebär bl.a. att ett antal pensionsrelaterade åldersgränser ska höjas och att ett nytt åldersbegrepp, riktålder för pension, ska införas. Enligt Pensionsgruppen har detta till syfte att säkra långsiktigt höjda, hållbara och trygga pensioner. Bakgrunden till överenskommelsen om höjda pensionsåldrar är att vi i Sverige lever allt längre. För att upprätthålla pensionsnivåerna anser Pensionsgruppen att arbetslivet behöver förlängas i takt med den ökade livslängden. Ett längre arbetsliv är också av betydelse för välfärden och därmed för hela samhället. Överenskommelsen innebär att en riktålder för pension införs. Samtliga pensionsåldersrelaterade åldersgränser, liksom vissa åldersgränser i kringliggande trygghetssystem, ska på sikt kopplas till riktåldern för pension. Syftet med riktåldern är att pensionsåldrarna automatiskt ska anpassas när medellivslängden förändras så att välfärden och en rimlig pensionsnivå kan upprätthållas.³⁵

I propositionen uttalar regeringen vidare följande. Riktålderns främsta syfte är att ersätta dagens starka 65-årsnorm med en pensionsålder som tar hänsyn till den ökande medellivslängden i Sverige. Inkomst- och premiepensionen är redan livslängdsanpassade genom att högre medellivslängd leder till längre förväntad tid med pensionsutbetalningar och därmed lägre månadsbelopp. Allmänheten har emellertid inte i nämnvärd utsträckning tagit hänsyn till detta sam-

³¹ Ds 2019 :2, s. 180.

³² Ds 2019:2, s. 177.

³³ Prop. 2018/19:133, bet. 2019/20:SfU5, rskr. 2019/20:10.

³⁴ Dnr S2017/07369/SF.

³⁵ Prop. 2018/19:133, s. 10 och 14 f.

band och medelpensioneringsåldern har därför inte ökat i samma utsträckning som livslängden. En av anledningarna är att ett stort antal socialförsäkringar och andra förmåner har uttryckliga 65-årsgränser i sina regelsystem. Det föreslagna nya begreppet riktålder för pension är tänkt att fungera som ett tydligt riktmärke för de försäkrades individuella pensionsbeslut. För att uppnå detta bör riktåldern även i formell mening vara styrande för de pensionsrelaterade åldersgränserna i pensionsystemet och i angränsande trygghetsystem genom att dessa åldersgränser knyts till riktåldern. Genom att ersätta dessa åldersgränser med en riktålder för pension ökar förutsättningarna för att den nuvarande 65-årsnormen på sikt kommer att ersättas av riktåldern.³⁶

Även om begreppet riktålder för pension är infört och principerna för riktåldersreformen är utstakade genom Pensionsgruppens överenskommelse har regeringen ännu inte lämnat någon proposition om det fortsatta successiva införandet.

4.4 Internationell utblick

Det finns ett antal länder inom EES som har bosättningsbaserade pensionsförmåner och vi redovisar därför kortfattat nedan hur försäkringstid tillgodoräknas i dessa länder. Det finns en omfattande reglering om hur försäkringstiden tillgodoräknas i de olika länderna. Fokus nedan är på de delar som är väsentliga för vår analys, dvs. inom vilka åldersgränser försäkringstiden kan tillgodoräknas och hur många år som krävs för att kunna få full ersättning.

*Finland*³⁷

Den lagstadgade pensionen i Finland består av arbetspension, folkpension och garantipension. Arbetspensionen är arbetsbaserad och beroende av inkomster medan folkpensionen är bosättningsbaserad och beroende av försäkringstid och fortlöpande pensionsinkomster. Både arbetspension och folkpension betalas ut som ålderspension, sjukpension (folkpension) respektive invalidpension (arbetspension)

³⁶ A. prop., s. 18.

³⁷ Informationen är hämtad från Folkpensionslagen (568/2007), men också från telp.fi som är en webbplats om den finska arbetspensionslagstiftningen.

eller familjepension. Familjepensionen betalas bl.a. i form av efterlevandepension. Garantipensionen är en garanterad minimipension för den som är bosatt i Finland.

Sedan 2017 pågår en höjning av pensionsåldern. Pensionsåldern för arbetspensionen höjs stegvis, men för folkpensionen är den ännu 65 år. Pensionsåldern i folkpensionssystemet kommer att följa den lägsta pensionsåldern i arbetspensionssystemet när den lägsta pensionsåldern knyts till den förväntade livslängden. Den första årskullen som kommer att omfattas av detta är de som är födda 1965, dvs. tidigast från och med år 2030.³⁸ I dagsläget kan man göra ett förtida uttag av folkpension vid 63 års ålder om man är född före år 1958, och vid 64 års ålder om man är född något av åren 1958–1961. Förtida uttag av folkpension kommer att avskaffas då den lägsta pensionsåldern för arbetspension blir 65 år.

Vid beräkningen av försäkringstiden för folkpension beaktas den tid en person har varit bosatt i Finland från det att han eller hon fyllde 16 år till det att folkpension eller garantipension började utges, dock längst tills han eller hon fyller 65 år. Om tiden som avses ovan är mindre än 80 procent av den totala tiden mellan det att personen fyllde 16 år och det att folkpensionen eller garantipensionen började eller personen fyllde 65 år, multipliceras beloppet för full folkpension med en avvägningskoefficient. Avvägningskoefficienten fås genom att personens bosättningsstid divideras med den tid som utgör 80 procent av den totala tiden mellan det att personen fyllde 16 år och det att folkpensionen eller garantipensionen började eller som längst till personen fyller 65 år.³⁹ Det har hittills inte föreslagits några förändringar av försäkringstiden till följd av pensionsåldershöjningarna.

I Finland är sjukpensionen (motsvarar sjukersättning och aktivitetsersättning) en del av folkpensionen. Samma regler i fråga om krav på bosättningsstid gäller för sjukpensionen, men särskilda regler gäller om försäkringsfallet inträffar före 19 års ålder förutsatt att personen då var bosatt i Finland.

Även efterlevandepensionen regleras i folkpensionslagen. Den består av en begynnelsepension och en eventuell fortsättningspension. Fortsättningspensionen betalas dels ut med ett grundbelopp (endast om det finns barn i den efterlevandes hushåll) dels med ett inkomstrelaterat kompletteringsbelopp. För rätt till efterlevande-

³⁸ Folkpensionslagen, 2 kap. 10 §.

³⁹ Folkpensionslagen, 4 kap. 21 §.

pension krävs inte bara att förmånstagaren är bosatt i Finland utan även att den avlidne var bosatt i Finland vid tidpunkten för dödsfallet. Efterlevandepensionens belopp beräknas genom att beakta den tid som den avlidne var bosatt i Finland mellan året denne fyllde 16 år och dödsfallsåret, dock längst till 65 års ålder. Om den tiden är mindre än 80 procent av den totala tiden mellan det att den avlidne fyllde 16 år och dödsfallsåret eller 65-årsåret, multipliceras begynnelsepensionen samt fortsättningspensionens grundbelopp och fulla kompletteringsbelopp, alla separat, med en avvägningskoefficient. Avvägningskoefficienten fås genom att tiden divideras med den tid som är 80 procent av den totala tiden mellan det att den avlidne fyllde 16 år och dödsfallsåret eller fyllde 65 år.

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att det för närvarande inte har föreslagits ändringar vare sig gällande tidsintervallet för intjänande eller taket för intjänande när man höjer pensionsåldern för folkpension (inklusive sjukpension och efterlevandepension) i Finland. Den är och kommer att vara 80 procent av tiden inom tidsspannet 16–65 år.

*Norge*⁴⁰

I Norge genomfördes år 2011 en pensionsreform vilket innebär att det finns två parallella pensionssystem som är tillämpliga beroende på personens födelseår. I både det gamla och det nya pensionssystemet finns bosättningsbaserade pensioner som baseras på försäkringstid. Dessa pensioner är grundpension och pensionstillägg (som tillsammans utgör den s.k. minsta pensionsnivån) i det gamla systemet och garantipension i det nya.

Pensionsåldern i Norge är 67 år, ingen höjning är planerad. En person kan ta ut grund-/garantipension från 67 års ålder. Det finns möjlighet för tidigare uttag från 62 års ålder, men det är endast under förutsättning att pensionen vid 67 års ålder kommer vara minst lika stor som den minsta pensionsnivån. Vid 67 års ålder finns inget sådant krav.

Grund-/garantipensionen fastställs utifrån försäkringstid (trygdetid). Som trygdetid räknas tid från 16 till 66 års ålder då en person är medlem av den s.k. folketrygdens pensionsdel, och ges på grundlag

⁴⁰ Informationen är hämtad från www.nav.no.

av både bosättnings- och arbetsperioder. Försäkringstid kan tjänas in även när en person har tagit ut hel eller partiell pension, dock som längst till det året en person fyller 66 år. För full garantipension/minsta pensionsnivå krävs minst 40 års trygdetid.

Även den norska förtidspensionen (uføretrygd) är beroende av försäkringstid i form av bosättning i Norge. Den består av faktisk och framtida försäkringstid. Den faktiska försäkringstiden är från 16 års ålder fram till det att arbetsoförmågan inträdde (uføretidspunktet) och ges på grundlag av både bosättnings- och arbetsperioder. Den framtida försäkringstiden är perioden från uføretidspunktet fram till 66 års ålder. För full förtidspension krävs minst 40 års trygdetid. Den som är under 26 år vid uføretidspunktet är dock garanterad en förtidspension med ett högre belopp än enligt nyss nämnda bestämmelser.

Det norska stödet till efterlevande makar består av efterlevandepension (gjenlevendepensjon) och av övergångsstönad til gjenlevende och är även den beroende av 40 års försäkringstid. Efterlevandepension i form av grundpension fastställs utifrån den avlidnes försäkringstid. Om den avlidne var under 67 år fastställs försäkringstiden genom att lägga samman tiden från 16 års ålder fram till dödsfallet (faktisk försäkringstid) samt tiden därefter fram till 66 års ålder (framtida försäkringstid). Även här ges trygdetid på grundlag av både bosättnings- och arbetsperioder. Om den avlidne hade förtidspension används den försäkringstid som legat till grund för den pensionen. Om den avlidne var 67 år eller äldre beräknas försäkringstiden som om den avlidne vid dödsfallstidpunkten hade fått rätt till ålderspension.

Sammanfattningsvis är pensionsåldern i Norge 67 år och ingen förändring planeras. Tidsintervallet för intjänade till de olika pensionsförmånerna är 16–66 år och taket för intjänande är 40 år.

*Danmark*⁴¹

Den allmänna pensionen i Danmark består av folkpensionen, vilken tjänas in utifrån bosättningsstid. Folkpensionsåldern i Danmark höjs stegvis och är därmed beroende av födelsetidpunkt. De nivåer som hittills har beräknats är följande.

⁴¹ Informationen är hämtad från www.retsinformation.dk och www.borger.dk.

- 65 år för personer födda före 1 januari 1954,
- 65,5 år för personer födda 1 januari 1954 till 30 juni 1954,
- 66 år för personer födda 1 juli 1954 till 31 december 1954,
- 66,5 år för personer födda 1 januari 1955 till 30 juni 1955,
- 67 år för personer födda 1 juli 1955 till 31 december 1962, och
- 68 år för personer födda efter den 31 december 1962.

Från och med år 2015 och framåt beräknas folkpensionsåldern vart femte år för att den ska kunna fastställas för personer födda efter 31 december 1962.

För rätt till full folkpension för personer över folkpensionsåldern, krävs minst 40 års bosättning i Danmark. Bosättningstid kan tjänas in från 15 års ålder fram till folkpensionsåldern. Från och med den 1 juli 2025 gäller nya regler vilka inte berör personer som vid tidpunkten har uppnått folkpensionsåldern. De nya reglerna innebär ett krav på bosättningstid motsvarande nio tiondelar av tiden från 15 års ålder fram till folkpensionsåldern. För den som inte uppfyller villkoren för rätt till full folkpension beräknas pensionen utifrån förhållandet mellan bosättningstiden och nio tiondelar av intjänandetiden från 15 års ålder till folkpensionsåldern.

I fråga om den bosättningsbaserade förtidspensionen gäller regler om att det för rätt till full förtidspension krävs bosättning i Danmark fyra femtedelar av intjänandeperioden från 15 års ålder fram till folkpensionsåldern, om den uppnås före den 1 juli 2025. Sedan den 1 juli 2018 gäller regler om att det för rätt till full förtidspension krävs bosättning i Danmark nio tiondelar av intjänandeperioden från 15 års ålder fram till folkpensionsåldern, om den uppnås den 1 juli 2025 eller senare. För den som inte uppfyller villkoren för rätt till full förtidspension beräknas pensionen utifrån förhållandet mellan bosättningstiden och fyra femtedelar eller nio tiondelar av intjänandetiden från 15 års ålder till förtidspensionsåldern. Förtidspensionärer övergår till folkpension vid folkpensionsåldern med samma intjänade procentandel eller kvot som förtidspensionen varit fastställd till.

Dansk efterlevandepension kan betalas ut endast om såväl den avlidne som den efterlevande har folkpension eller förtidspension. Efterlevandepensionen består i att den avlidnes folk- eller förtids-

pension fortsätter att betalas ut i tre månader efter dödsfallet. Den som inte har rätt till efterlevandepension kan ha rätt till efterlevandehjälp som utgörs av ett engångsbelopp vars storlek är beroende av den efterlevandes inkomster och förmögenhet.

Sammanfattningsvis höjs alltså uttagsåldern för ålderspensionen och även tidsintervallet för intjänande. Samtidigt införs ett krav på 90 procents försäkringstid från 15 års ålder till folkpensionsåldern för rätt till full folkpension, vilket är en skärpning av kraven för rätten till full pension. För förtidspensionen höjs åldern för hur länge den kan utbetalas och samtidigt höjs även ramtiden för intjänande. För förtidspensionen har redan ett krav på 90 procents försäkringstid från 15 års ålder till tidpunkten för rätt till full förtidspension införts, om folkpensionsåldern inte uppnås före den 1 juli 2025.

*Island*⁴²

Pensionsåldern i Island är 67 år. Under vissa förutsättningar kan man ta ut pension från 65 års ålder men den blir då varaktigt lägre. På motsvarande sätt blir pensionen högre om man tar ut den efter 67 års ålder. Uttaget av pension kan skjutas upp som längst till 80 års ålder.

Den bosättningsbaserade pensionen i Island heter folkpension. För full folkpension krävs 40 års försäkringstid mellan 16 och 67 års ålder. Inga föreslagna eller pågående förändringar av pensionsåldern har hittats.

Vi lämnar ingen redogörelse för de isländska förtidspensions- och efterlevandeförmånerna.

*Nederländerna*⁴³

Planen för höjningen av pensionsåldern i Nederländerna var att den från och med 2013 successivt skulle höjas för att år 2022 bli 67 år och 3 månader, för att därefter kopplas till den förväntade livslängden. Dock har Nederländernas regering tillsammans med arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer kommit överens om och lagstiftat om att sakta ner takten för pensionsåldershöjningarna.

⁴² Informationen är hämtad från www.tr.is.

⁴³ Informationen är hämtad från www.svb.nl.

Enligt den senaste regleringen ska pensionsåldern år 2024 vara 67 år. Hur pensionsåldern ska utvecklas från och med 2025 har ännu inte reglerats, men förslaget är att pensionsåldern ska kopplas till den förväntade livslängden för personer födda efter 31 december 1958.

Personer som bor eller arbetar i Nederländerna är som regel försäkrade för den allmänna pensionen (AOW). För varje försäkringsår tjänas 2 procent av full pension in. För full pension krävs därmed en försäkringstid på 50 år. I Nederländerna har man valt att bibehålla försäkringstiden på 50 år, men tidsintervallet för intjänande förändras i enlighet med följande exempel. Vid en pensionsålder på 65 år och 1 månad gäller intjänandet mellan åldern 15 år och 1 månad och 65 år och 1 månad. Vid en pensionsålder på 66 år så tjänas pension in mellan 16 och 66 års ålder.

Sammanfattningsvis behålls taket på 50 år för intjänande av försäkringstid samtidigt som både den nedre och den övre åldern i tidsintervallet för intjänande höjs i takt med höjningen av pensionsåldern.

Vi lämnar ingen redogörelse för de nederländska invaliditets- och efterlevandeförmånerna.

4.5 Ändrade regler för tillgodoräknande av försäkringstid för grundpension

Förslag: Den övre gränsen i det åldersintervall inom vilket försäkringstid för grundpension kan tillgodoräknas ska från år 2023 höjas från 64 till 65 år. Från och med år 2026 ska försäkringstid för grundpension tillgodoräknas fram till kalenderåret före det år då den pensionssökande uppnår riktåldern för pension.

Åldern för när grundpension tidigast får tas ut ska höjas från 65 till 66 år 2023 och ska från och med 2026 utgöras av riktåldern för pension

Åldersgränsen för tidigt eller uppskjutet uttag av pension vid bestämmande av beräkningsunderlaget för grundpension, ska höjas från 65 till 66 år 2023 och från och med 2026 utgöras av riktåldern för pension.

En undantagsregel ska införas som ger fortsatt rätt till grundpension från 65 års ålder i de fall den enskilde uppfyller ett särskilt förvärvsvillkor. Förvärvsvillkoret ska anses vara uppfyllt om

den enskilde under minst 44 år har haft pensionsgrundande inkomst som för vart och ett av åren har uppgått till lägst två inkomstbasbelopp. Från och med år 2023 ska, för den som tar ut grundpension med stöd av undantagsregeln som försäkringstid alljämt endast beaktas tid till och med det kalenderår då han eller hon fyller 64 år. Från och med 2026 ska som försäkringstid för en sådan försäkrad beaktas tid till och med kalenderåret före det år då grundpension med stöd av undantagsregeln började lämnas.

Bedömning: Den nedre gränsen (16 år) i det åldersintervall inom vilken försäkringstid för grundpension kan tillgodoräknas bör inte ändras. Föreskriften att försäkringstid för grundpension kan tillgodoräknas med som längst 40 år bör inte ändras.

Skälen för förslaget och bedömningen

Uppdraget att ta ställning till om och hur de nuvarande kraven på försäkringstid för rätt till garantipension bör anpassas med anledning av riksdagens beslut om att införa en riktålder i pensionssystemet inrymmer dels frågan inom vilken tid som försäkringstid kan tillgodoräknas, dvs. tidsramens övre respektive nedre gräns, dels frågan om hur lång tillgodoräknad försäkringstid som krävs för ett grundskydd på den högsta grundnivån. Förslaget i vårt delbetänkande om införande av en grundpension innebär att för personer födda år 1938 eller senare ska försäkringstid kunna tillgodoräknas i åldersintervallet 25–64 år och med som längst 40 år. Som försäkringstid ska dock även få räknas tid mellan 16 och 24 års ålder, om såväl bosättningstid som PGI eller PGBSA med minst ett inkomstbasbelopp då har tillgodoräknats. Den sammanlagda försäkringstiden för grundpension ska sättas ned till närmaste antal hela år. Motsvarande regler har i delbetänkandet föreslagits gälla för omställningspension i form av grundpension. I dessa delar överensstämmer delbetänkandets förslag med vad som i dag gäller för garantipension och garantipension till omställningspension.

Den övre gränsen i åldersintervallet för tillgodoräknande av försäkringstid bör knytas till de höjda pensionsåldrarna

En anpassning till införandet av en riktålder för pension kan givetvis genomföras på olika sätt. Ett alternativ är att låta såväl åldersintervallet för tillgodoräknande av försäkringstid som det maximala tillgodoräknandet av försäkringstid om 40 år vara oförändrat, ett annat är att anpassa åldersintervallet, vilket kan ske på olika sätt, ett tredje är att anpassa 40-årsgränsen och ett fjärde en kombination av de båda föregående.

Att inte genomföra några förändringar skulle visserligen innebära ett oförändrat läge för statens finanser. Pensionärernas möjlighet att tillgodoräknas försäkringstid för grundpension skulle också vara densamma. Samtidigt har riktåldersreformen den uttalade målsättningen att samtliga pensionsåldersrelaterade åldersgränser, liksom vissa åldersgränser i kringliggande trygghetssystem, på sikt kopplas till riktåldern bl.a. med syftet att ersätta dagens starka 65-årsnorm för uttag av pension med en pensionsålder som tar hänsyn till den ökande medellivslängden i Sverige.⁴⁴ Det skulle också uppstå ett mycket svårförklarligt glapp om det inte vore möjligt att tillgodoräknas försäkringstid för pension fram till det att man har möjlighet att ta ut den. Ett oförändrat regelverk skulle medföra att försäkringstid inte kan tillgodoräknas efter 64 års ålder trots att personer normalt sett anses vara förvärvsaktiva även efter den åldern och då kan tjäna in till sådan inkomstgrundad ålderspension som minskar grundpensionen. En sådan bristande överensstämmelse mellan intjänandereglererna för garantipension och inkomstgrundad ålderspension är inte önskvärd.⁴⁵

I stället bör grundpensionens storlek vara beroende av bosättningen under den försäkrades förvärvsaktiva tid. Historiskt sett har det inte heller tidigare förekommit några överväganden om att den övre gränsen för intjänande skulle sättas lägre än den åldern. Det har förvisso tidigare övervägts om det skulle införas särskilda villkor för intjänande efter 60 års ålder i form av krav på en viss PGI eller PGBSA men detta avfärdades av regeringen då det skulle innebära att det skulle vara omöjligt att tjäna in till en oreducerad pension om personen inte under minst fem år mellan 16–24 års ålder och 60–64 års

⁴⁴ Prop. 2018/19:133, s. 15 och 24.

⁴⁵ Jfr prop. 1997/98:152, s. 60.

ålder tjänade in en PGI eller PGBSA om minst ett inkomstbasbelopp per år. Det skulle således bli omöjligt att tjäna in full garantipension enbart genom bosättning. Regeringen övervägde i samma lagstiftningsärende om det skulle vara möjligt att tjäna in till garantipension även efter den ålder då garantipensionen tidigast kunde beviljas om den enskilde efter denna tidpunkt tjänade in en PGI. Även detta avfärdades av regeringen med motiveringen att om garantipension ska kunna tas ut efter 65 års ålder får för sådan pension anses gälla en fast pensionsålder vid 65 år.⁴⁶

Det får i detta sammanhang anses att den för en viss åldersgrupp fastställda riktåldern för pension utgör en fast pensionsålder för grundpension. Vi bedömer att den övre gränsen för intjänande bör vara densamma som den aktuella pensionsåldern och anser därför att det finns starka principiella skäl för att knyta den övre gränsen i åldersintervallet för tillgodoräknande av försäkringstid till de höjda pensionsåldrarna. Som nyss nämnts är den uttalade målsättningen med hela riktåldersreformen att samtliga pensionsåldersrelaterade åldersgränser, liksom vissa åldersgränser i kringliggande trygghets-system, på sikt kopplas till riktåldern.⁴⁷ Även åldersgränser som ligger utanför socialförsäkringssystemet, främst den s.k. las-åldern⁴⁸, kommer att höjas med anledning av riktåldersreformen.⁴⁹

Sammanfattningsvis anser vi att den övre gränsen i åldersintervallet för tillgodoräknande av försäkringstid för grundpension bör anpassas till de höjda pensionsåldrarna. Det innebär att den övre tidsgränsen år 2023 höjs från 64 till 65 år och från år 2026 knyts till riktåldern på så sätt att tillgodoräknande av försäkringstid kan ske fram till året före det år då den pensionssökande uppnår riktåldern för pension.

Den undre åldersgränsen i tidsintervallet för tillgodoräknande av försäkringstid bör inte ändras

Om den övre gränsen i åldersintervallet anpassas till de höjda pensionsåldrarna uppkommer frågan om även den undre åldersgränsen i intervallet bör höjas för att gränsen för maximalt tillgodoräknande

⁴⁶ Prop. 1997/98:152, s. 61 f.

⁴⁷ Prop. 2018/19:133, s. 15.

⁴⁸ Med las-åldern avses den ålder då man enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd har rätt att kvarstå i anställning.

⁴⁹ Prop. 2018/19:91, bet. 2018/19:AU12.

av försäkringstid om 40 ska kvarstå oförändrad. Ett sätt skulle vara att när pensionsåldern höjs från 65 till 66 år skulle den undre gränsen för tillgodoräknande höjas från 16 till 17 år. Nederländerna är ett exempel på ett land där pensionsåldern och den högsta åldern för intjänande höjs och den lägsta intjänandeåldern höjs i motsvarande mån. Det nederländska systemet skiljer sig dock från det svenska då det uttryckligen bygger på att en person inom det fastställda 50-årsintervallet varje år tjänar in till två procent av den allmänna pensionen. Det bör framhållas att även om längden på det åldersintervall inom vilket försäkringstid kan tillgodoräknas bibehålls är det i praktiken inte oförändrat. En skillnad är att höjningen av den övre åldersgränsen medför att den som invandrar till Sverige ges en ökad möjlighet att tillgodoräknas försäkringstid än i dag.

Något som talar emot en lösning som går ut på att höja den undre gränsen för tillgodoräknande är att 16-årsgränsen är en gräns som funnits länge som en åldersgräns i pensionssystemet och i andra delar av socialförsäkringssystemet. Det var den ålder då man enligt den numera upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring som tidigast kunde omfattas av socialförsäkringen. 16-årsgränsen utgör också enligt vår mening en tydlig gräns för när man får större möjligheter att tjäna in till en PGI som minskar garantipensionen, eftersom skolplikten då upphör och man själv enligt föräldrabalkens regler får rätt att råda över sina förvärvsinkomster.

Grundpensionen minskas med den inkomstgrundade pensionen. Som redan nämnts har lagstiftaren uttryckt sig negativt till att det inte skulle finnas möjlighet att tillgodoräknas försäkringstid för grundskyddet för motsvarande tid som intjänandetiden för den inkomstgrundade ålderspensionen.⁵⁰ Detta uttalande kan i och för sig tyckas inkonsekvent av flera skäl, bl.a. eftersom man i åldersintervallet 16–24 år bara tillgodoräknas försäkringstid för garantipension om man har en PGI som uppgår till minst ett inkomstbasbelopp, men på ett övergripande plan är det ett uttryck för en princip om att garantipension bör kunna tjänas in under den tid då det är normalt att vara förvärvsaktiv.⁵¹ Detta innebär sammanfattningsvis att det finns starka principiella skäl för att inte anpassa den nedre gränsen i åldersintervallet till de höjda pensionsåldrarna.

⁵⁰ Prop. 1997/98:152, s. 60.

⁵¹ Prop. 1992/93:7, s. 34 och prop. 1997/98:152, s. 61.

Den anpassning som inledningsvis skulle vara aktuell hade varit att höja den nedre åldersgränsen i tidsintervallet från 16 till 17 år. Eftersom den övre åldersgränsen därefter knyts till riktåldern för pension skulle det emellertid i förlängningen innebära att även den nedre åldersgränsen skulle behöva höjas med vissa intervall, vilket i sin tur skulle innebära att olika intjänanderegler skulle gälla för olika årskullar vid olika tidpunkter. En ökad komplexitet i regelverket talar emot en sådan ordning. En rörlig nedre åldersgräns skulle även medföra att en person som t.ex. tjänat in försäkringstid som 16-åring skulle gå miste om denna tid om den nedre åldersgränsen skulle senare höjdes till 17 år. Detta skulle strida mot en etablerad princip som går ut på att den försäkringstid som den försäkrade tillgodoräknats under ett visst år enligt de bestämmelser som då gällde ska vara skyddad vid senare lagändringar. Det är inte heller vanligt förekommande att man i åldersintervallet 16–17 år har en pensionsgrundande inkomst och på så sätt tillgodoräknas försäkringstid.⁵²

Sammantaget anser vi att den nedre åldersgränsen för tillgodoräknade av försäkringstid inte bör ändras.

Grundpensionen ska oförändrat kunna tjänas in till en längsta försäkringstid om 40 år

Ett bibehållet krav på ett 40-årigt tillgodoräknande för rätt till en grundpension på den högsta grundnivån samtidigt som det åldersintervall inom vilket den pensionssökande kan tjäna in försäkringstid successivt skulle bli längre medför rent matematiskt att fler personer kan tillgodoräknas mer försäkringstid än inom rådande system. Detta leder till frågan om gränsen för maximalt tillgodoräknande av försäkringstid om 40 år bör förändras.

En sådan förändring skulle kunna ske på flera sätt. Ett alternativ skulle vara att knyta antalet år för rätt till grundpension på den högsta grundnivån till riktåldern för pension, dvs. när pensionsåldern höjs från 65 till 66 år så skulle antalet år för tillgodoräknande höjas från 40 till 41 år. Och om pensionsåldern skulle höjas till 67 år skulle motsvarande höjning vara till 42 år. En variant av detta skulle vara att inte knyta antalet år för tillgodoräknande direkt till riktåldern för pension utan att i stället i socialförsäkringsbalken uttryck-

⁵² Se Orange Rapport 2019 Pensionssystemets årsredovisning, s. 24 ff.

ligen ange antalet år för tillgodoräknande. Och vid varje höjning av riktåldern för pension i socialförsäkringsbalken ta ställning till om motsvarande höjning av antalet år för tillgodoräknande ska genomföras. En sådan höjning av antalet år för tillgodoräknande kan framstå som konsekvent i relation till att möjligheten till tillgodoräknande av försäkringstid ökar. Förslaget skulle innebära att taket skulle bli rörligt och bli olika beroende på vilket år en person är född. Enligt den reform om en riktålder för pension som har beslutats kommer en ändrad riktålder att börja gälla det sjätte året efter det att den har beslutats och riktåldern för pension ska fastställas årligen med hänsyn till medellivslängdens utveckling. En höjning skulle i teorin kunna ske årligen. Regeringen, liksom samtliga remissinstanser som uttalat sig i frågan, anser att sex år är en rimlig tidsperiod för att ge myndigheter och övriga berörda en framförhållning för Anpassningar och sammanfaller även med pensionsöverenskommelsens riktlinjer för genomförande.⁵³ Att införa ett tak för intjänande som höjs successivt bör av motsvarande skäl anses ge de berörda en tillräcklig framförhållning.

Det som dock talar emot den anförda lösningen är att en höjning av antalet intjänandeår för grundpension på den högsta grundnivån innebär en skärpning av intjänandekraven. Den som tillhör en senare årskull skulle alltså behöva tjäna in ett år mer än den som hör till en tidigare årskull för att kunna få grundpension på den högsta grundnivån. Detta innebär således en försämring för de försäkrade eftersom det skulle medföra att en pensionär procentuellt sett skulle behöva en längre försäkringstid inom den möjliga tidsramen för tillgodoräknande mellan 16 år och riktåldern för pension för att ha rätt till grundpension med den högsta grundnivån. Det kan därför uppfattas som orättvist att kravet på intjänande är olika beroende på födelseår.

Ett annat alternativ skulle då vara att inte uttrycka den längsta försäkringstid som krävs i form av kalenderår utan i procent av möjlig intjänandetid, dvs. att det skulle krävas en viss procentuell andel försäkringstid i tidsintervallet 16 år till året före riktåldern för pension för att ha rätt till grundpension på den högsta grundnivån. En sådan lösning skulle likna den ordning som gäller för intjänande av folkpension i Finland (ett 80-procentigt intjänande från 16–65 år) och i fråga om Danmark för intjänande av folkpension och för-

⁵³ Prop. 2018/19:133, s. 17 och 19.

tidspension från och med den 1 juli 2025 (ett 90-procentigt intjänande från 15 år till åldern för folkpension/förtidspension).⁵⁴ Det nuvarande kravet för fullt tillgodoräknande som är 40 år inom en tidsram på 49 år motsvarar avrundat 81,6 procent av tiden inom tidsintervallet. 80 procent av det nuvarande tidsintervallet motsvarar således 39,2 år, dvs. ett något lägre intjänandekrav. En ändring till ett 41-årigt krav inom ett tidsintervall på 50 år motsvarar 82 procent, dvs. det krävs två procent mer tid än ett 80-procentigt krav, medan ett bibehållet krav på 40 år skulle motsvara 80 procent av ett tidsintervall om 50 år. Ett 42-årigt krav inom ett tidsintervall på 51 år är avrundat 82,4 procent medan ett bibehållet krav på 40 år inom ett tidsintervall om 52 år skulle motsvara 76,9 procent. Skillnaden mellan ett krav uttryckt i procent och ett krav uttryckt i år som följer riktåldern för pension skulle alltså öka i takt med att riktåldern stiger. Även en övergång till en procentuell kvot för fullt intjänande skulle dock på sikt innebära en skärpning av kravet på intjänande.⁵⁵ Det kan uppfattas att ett intjänandetak som uttrycks som 80 procent av den möjliga intjänandetiden är mer lättförståeligt än ett ”rörligt” tak (uttryckt i år) som ändras allteftersom riktåldern för pension höjs. Å andra sidan måste de 80 procenten ”översättas” till faktisk tid – exempelvis med exakt antal veckor eller dagar – beroende på personens födelseår och intjänandeintervallets längd vilket kan medföra att det uppfattas som mer svårförståeligt och mindre transparent. Att införa ett krav på ett 80-procentigt tillgodoräknande är också administrativt mindre gynnsamt. Man skulle då införa en helt ny princip för intjänande vilket påverkar de berörda myndigheternas handläggning och tekniska system som helt bygger på ett intjänande avrundat till hela år. Därutöver har kravet på 40 års intjänande för fullt grundskydd gällt under lång tid och är på så sätt väl inarbetat.

Sammanfattningsvis finns det således mycket starka administrativa skäl som talar mot införandet av en övergång till ett annat beräkningssätt än intjänandeår för att kvantifiera vad som krävs för ett grundskydd på den högsta grundnivån och en sådan lösning blir inte

⁵⁴ Se Lovforslag L 138, Lov om ændring af lov om social pension, lov om Arbejdsmarkedets Tillaegspension, pensionsbeskatningsloven og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Fremsatt den 7 februar 2018. Det 90-procentiga intjänandet innebär en avsejlig skärpning av kravet på intjänande av försäkringstid jämfört med det tidigare danska 40-årskravet.

⁵⁵ Ett 80 procentigt tillgodoräknande i tidsintervallet 51 år är cirka 40 år och tio månader och motsvarande i ett tidsintervall på 52 år är cirka 41 år och sju månader.

heller mer följsam eller transparent. Det saknas därför anledning att lägga fram ett sådant förslag.

Ett sista alternativ är att bibehålla ordningen med ett krav på 40 års försäkringstid för rätt till den högsta grundnivån av grundpensionen. Som vi utvecklat i vårt delbetänkande bör det krävas en lång tids anknytning till Sverige för rätt till en oreducerad grundpension. 40 svenska bosättningsår har historiskt sett ansetts vara en rimlig avvägning i fråga om hur lång tids anknytning som bör krävas för en oreducerad garantipension⁵⁶ och vi gör i delbetänkandet bedömningen att motsvarande tid är tillräcklig för att upprätthålla den anknytning som bör krävas för att få grundpension på den högsta grundnivån. Att möjligheten att tjäna in försäkringstid för grundskyddet utökas på det sätt vi nu föreslår som en konsekvens av införandet av en riktålder för pension innebär inte att kravet på anknytning till Sverige urholkas i nämnvärd utsträckning inom över-skådlig tid. Den förändringen i sig är alltså inte ett skäl att skärpa kravet på anknytning till Sverige.

Att tidsintervallet inom vilken det går att tillgodoräknas försäkringstid för grundpension förlängs samtidigt som intjänandetiden förblir oförändrad kan leda till en viss kostnadsökning. Som vi redovisar i kapitel 8 är den dock relativt begränsad, bl.a. eftersom de allra flesta redan i dag uppfyller kravet på en 40-årig försäkringstid med viss marginal.⁵⁷ Dessa skulle sannolikt även uppfylla kravet om den skulle höjas till 41 år eller något ännu högre. Höjda kostnader för grundpension bör allmänt sett ställas mot ökade kostnader för äldre-försörjningsstödet och ökade skatteintäkter och även övervägas i ljuset av att antalet garantipensions-/grundpensionsmottagare stadigt minskar över tid.

Ett sätt att dämpa en befarad ökning av grundpensionen skulle då kunna vara att för perioden efter det år då den försäkrade fyllt 64 år införa motsvarande krav som gäller för åldersspannet 16–24 år för tillgodoräknande av försäkringstid, dvs. att tiden från och med det kalenderår personen fyller 65 år fram till riktåldern för pension endast får tillgodoräknas som försäkringstid om den försäkrade för respektive år har haft svensk bosättning och en PGI eller en PGBSA som uppgår till minst ett inkomstbasbelopp. Frågan om krav utöver bosättning för de högre åldrarna har tidigare övervägts – men av-

⁵⁶ Prop. 1997/98:152, s. 49.

⁵⁷ Uppgift från Pensionsmyndigheten.

färdats – för åldersintervallet 60–64 år. Pensionsåldersutredningen föreslog att det för tillgodoräknande av försäkringstid för tid efter det kalenderår då den försäkrade fyllt 64 år skulle införas ett krav på att pensionären, utöver svensk bosättning, måste ha en PGI som uppgår till minst ett för intjänandeåret aktuellt inkomstbasbelopp. Som skäl anförde utredningen att även för att personer med färre än 40 försäkringsår ska ha en möjlighet att genom arbete höja sin pension ska en person som fortsätter att förvärvsarbeta efter 64 års ålder kunna tjäna in sådan tid som försäkringstid på samma sätt som gäller för personer som är yngre än 25 år.⁵⁸ Syftet var alltså att skapa drivkrafter för ett ökat deltagande i arbetslivet.

Enligt vår bedömning är det osäkert i vilken mån ett sådant förslag skulle skapa ökade incitament för ett deltagande i arbetslivet. Men framför allt skulle ett krav på ett visst intjänande för året efter fyllda 64 år strida mot grundtanken för hur det nuvarande åldersintervallet är konstruerat. Särregleringen för åldersintervallet 16–24 år finns för att undvika ett intjänande genom enbart studier i Sverige och det har ansetts att sannolikheten för att man är förvärvsaktiv ökar i takt med att man närmar sig pensionsåldern.⁵⁹ Argumentet att sådana särregler skulle motverka att någon sent i livet bosätter sig i Sverige och tjänar in försäkringstid måste ses i ljuset av att det får anses mycket tveksamt att någon bosätter sig i Sverige sent i livet bara för att kunna tillgodoräkna sig en kort försäkringstid – kanske så lite som 4/40. Den relativt låga grundpension som individen kan få rätt till utgör i realiteten knappast ett ekonomiskt incitament att bosätta sig i Sverige. Slutligen bygger införandet av en riktålder för pension på att den ökande medellivslängden motsvaras av ett förlängt arbetsliv. Höjningen av pensionsåldern för grundpension genom en knytning till riktåldern för pension bygger på antagandet att personer är förvärvsaktiva fram till denna riktålder. Att då ställa särskilda krav för tillgodoräknande av försäkringstid för grundpension för tiden efter 64 år – av stimulansskäl eller av andra skäl – undergräver presumtionen att man är förvärvsaktiv fram till riktåldern. Varken av sakliga eller principiella skäl bör det därför införas särskilda villkor för tillgodoräknande av försäkringstid efter 64 års ålder.

⁵⁸ SOU 2013:25, s. 59 f. Se vidare även Pensionsmyndighetens rapport 2014c och Ds 2018:8 vilka redovisas ovan.

⁵⁹ Prop. 1997/98:152, s. 59 f.

Sammantaget anser vi att det inte finns skäl att skärpa intjänande-kravet. Kravet bör således fortsatt vara att man inom det möjliga åldersintervallet tillgodoräknas en försäkringstid på längst 40 år. Det förtjänar dock att påpekas att en utgångspunkt för vår bedömning är ett genomförande av vårt förslag i delbetänkandet av en ny grundpension så att kravet på lång tids anknytning till Sverige kan upprätthållas (jfr kap. 3). Effekten av att fortsätta att ha en garantipension som är en minimiförmån och som kan tillgodoräknas genom utländska försäkringsår kan för närvarande inte överblickas.

Åldern för uttag av grundpension samt beräkning av grundpension vid tidigt eller uppskjutet uttag av pension

I Ds 2019:2 föreslogs att åldern för tidigaste uttag av garantipension ska höjas och knytas till riktåldern för pension. Enligt förslagen ska detta ske genom att åldersgränsen år 2023 höjs från den månad som den försäkrade fyllt 65 till den månad då han eller hon fyllt 66 år. Från och med år 2026 föreslås att 66-årsgränsen ersätts med månaden då den försäkrade uppnår riktåldern för pension.⁶⁰ Våra ovanstående förslag och bedömningar bygger på förutsättningen att dessa åldershöjningar genomförs och det är vår bedömning att dessa åldersgränser bör gälla även för uttag av den i vårt delbetänkande föreslagna grundpensionen.

I Ds 2019:2 föreslogs vidare att åldersgränsen för tidigt eller uppskjutet uttag av pension vid bestämmande av beräkningsunderlaget för garantipension, ska anpassas till och följa de föreslagna höjningarna av åldersgränserna för pensionssystemets grundskydd. Åldersgränsen ska höjas från 65 till 66 år 2023 och från och med 2026 utgöras av riktåldern för pension. I delbetänkandet har vi föreslagit motsvarande bestämmelser om hur tidpunkten för uttag av inkomstpension påverkar bestämmandet av beräkningsunderlaget för grundpension.⁶¹ Vi bedömer därför att åldersgränsen för tidigt och uppskjutet uttag på motsvarande sätt bör anpassas till höjningarna av åldersgränserna.

⁶⁰ Ds 2019:2, s. 166 f.

⁶¹ SOU 2019 :53, s. 262.

Fortsatt utbetalning av grundpension vid 65 års ålder i vissa fall

I Ds 2019:2 föreslogs en undantagsregel enligt vilken garantipension, trots höjningarna av den ålder då pensionen tidigast kan betalas ut, i särskilda fall fortsatt ska kunna beviljas från 65 års ålder. Det rör personer som uppfyller ett särskilt förvärvsvillkor. Det särskilda förvärvsvillkoret innebär att den försäkrade under minst 44 år har haft en PGI som för vart och ett av åren har uppgått till lägst två inkomstbasbelopp.⁶² Det är vår bedömning att motsvarande regler bör gälla även för uttag av den i delbetänkandet föreslagna grundpensionen.

Som framgår ovan innebär vårt förslag att den övre åldersgränsen i det tidsintervall inom vilken försäkringstid för grundpension kan tillgodoräknas från år 2023 bör höjas från 64 till 65 år. Vidare föreslår vi att denna tidsgräns från och med år 2026 bör knytas till riktåldern för pension genom en reglering som anger att försäkringstid för grundpension kan tillgodoräknas fram till kalenderåret före det år då den pensions sökande uppnår riktåldern för pension. För en person som med stöd av undantagsregeln tar ut grundpension från 65-års ålder är det dock inte rimligt att den utgående pensionen grundas på tid som löper efter det att pensionen har börjat tas ut. Därför anser vi att det bör införas en begränsning som innebär att en person som efter år 2022 men före år 2026 tar ut grundpension med stöd av undantagsregeln som försäkringstid får beakta tid från och med det kalenderår då han eller hon har uppnått 16 års ålder till och med det kalenderår då han eller hon fyller 64 år. När personen sedan har fyllt 66 år fastställs en ny försäkringstid enligt huvudregeln, dvs. som försäkringstid får beaktas tid till och med det år då han eller hon har fyllt 65 år.

Från och med år 2026 har föreslagits att den tidpunkt från och med vilken grundpension kan tas ut knyts till riktåldern för pension. Regeringen har beslutat att riktåldern för pension år 2026 ska vara 67 år.⁶³ Vid bestämmande av hur försäkringstiden bör beaktas för den som efter år 2025 börjar ta grundpension med stöd av undantagsregeln måste man ta hänsyn till att ett sådant uttag kan ske inom ett tidsintervall. Den försäkrade kan välja att ta ut grundpensionen vid fyllda 65 år men kan även vänta och med stöd av särbestämmel-

⁶² Ds 2019:2, s. 170 f.

⁶³ Se förordning (2019:780) om riktålder för pension för år 2026.

sen ta ut pension när som helst – enligt den nu fastslagna riktåldern för pension – före 67 års ålder. Det är därför inte lämpligt att knyta den övre gränsen för det åldersintervall inom vilket intjänade av försäkringstid kan ske till just riktåldern för pension då det kan leda till att tid som löper efter det att grundpensionen börjat tas ut med stöd av undantagsregeln kan påverka den utgående pensionens storlek. Den bör i stället vara flexibel i relation till den tidpunkt då den försäkrade börjar ta ut grundpension med stöd av undantagsregeln. Från och med år 2026 bör därför som försäkringstid för den som tar ut grundpension med stöd av undantagsregeln tid beaktas från och med det kalenderår då han eller hon uppnått 16 års ålder till och med kalenderåret före det år då grundpension med stöd av undantagsregeln började lämnas. När personen sedan uppnår riktåldern för pension fastställs en ny försäkringstid med beaktande av huvudregeln, dvs. som försäkringstid får beaktas tid till och med kalenderåret före det år då han eller hon har uppnått riktåldern för pension.

4.6 Ändrade regler för tillgodoräknande av försäkringstid för omställningspension i form av grundpension och för grundersättning

Förslag: Den övre åldersgränsen i det tidsintervall inom vilken försäkringstid för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning samt för omställningspension i form av grundpension som längst kan tillgodoräknas ska från år 2023 höjas från 64 till 65 år. Från och med år 2026 ska denna tidsgräns knytas till riktåldern för pension genom en reglering som anger att försäkringstid för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning samt för omställningspension i form av grundpension kan tillgodoräknas som längst fram till kalenderåret före det år då den försäkrade (i fråga om omställningspension i form av grundpension avser detta den avlidne) uppnår eller skulle ha uppnått riktåldern för pension.

Den tidpunkt till vilken omställningspension, omställningspension i form av grundpension och änkepension i form av 90-procentstillägg som längst kan lämnas ska från och med år 2023 höjas till månaden före den månad då den försäkrade fyller 66 år. Från och med år 2026 ska dessa förmåner betalas ut som längst

till månaden före den månad då den försäkrade uppnår riktåldern för pension.

Den som tar ut grundpension med stöd av den undantagsregel enligt vilken sådan pension fortsatt kan tas ut från 65 års ålder ska inte ha rätt till sjukersättning, omställningspension eller änkepension i form av 90-procentstillägg.

Bedömning: Den nedre åldersgränsen (16 år) i det tidsintervall inom vilken försäkringstid för grundpension och för omställningspension i form av grundpension kan tillgodoräknas bör inte ändras. Föreskrifterna att försäkringstid för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundpension samt för omställningspension i form av grundpension kan tillgodoräknas med som längst 40 år bör inte ändras.

Skälen för förslagen och bedömningarna: När det gäller beräkning av försäkringstid för den i vårt delbetänkande föreslagna omställningspensionen i form av grundpension samt den i kap. 6 föreslagna sjukersättningen och aktivitetsersättningen i form av grundpension så fastställs denna i allt väsentligt enligt samma regler som fastställandet av försäkringstid för grundpensionen. Den stora skillnaden är att försäkringstiden för dessa förmåner fastställs både i form av faktisk och framtida försäkringstid. I fråga om sjuk- och aktivitetsersättning finns även särskilda bestämmelser när försäkringsfallet har inträffat före det år då den försäkrade fyllde 18 år. I övrigt gäller i princip att tillgodoräkandet av försäkringstid sker genom bosättning och arbetad tid från 16 till 64 års ålder och att det krävs 40 års försäkringstid för rätt till förmånen på den högsta grundnivån.

Som redan nämnts har i Ds 2019:2 föreslagits att den övre åldersgränsen för tillgodoräkande av försäkringstid för såväl garantipension till omställningspension och sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning anpassas till de höjda pensionsåldrarna, dvs. att gränsen 64 år höjs till 65 år från och med år 2023 för att från och med år 2026 anpassas till riktåldern för pension på så sätt att försäkringstid kan tillgodoräknas fram till året före det år då den försäkrade uppnår riktåldern. Det föreslogs ingen ändring av bestämmelsen om att det krävs rätt 40 års försäkringstid för rätt till en oreducerad garantipension till omställningspension. Som skäl anfördes att de

aktuella reglerna bör knytas till riktåldern för pension eftersom den framtida försäkringstiden bör spegla samhällets förväntningar på arbetslivets längd. Någon höjning av den nedre tidsgränsen i åldersintervallet för tillgodoräknande av försäkringstid föreslogs inte heller.⁶⁴

Med hänsyn till att försäkringstiden för samtliga berörda förmåner fastställs utifrån samma principer är det en rimlig utgångspunkt att ändringar av bestämmelserna om tillgodoräknande av försäkringstid blir likartade för dessa förmåner. När omställningspensionen inrättades uttalade lagstiftaren att den grundskyddsmodell som föreslogs gälla för omställningspensionen i många avseenden har likheter med det reformerade garantipensionssystemet och att det bl.a. av det skälet finns anledning att i möjligaste mån samordna reglerna om försäkringstid i de båda systemen och att inom dessa ha med varandra överensstämmande regler.⁶⁵ När sjukersättningen och aktivitetsersättningen inrättades uttalade lagstiftaren i fråga om garantiersättningen att det finns ett stort värde i att de övergripande principerna i de stora trygghetssystemen inom socialförsäkringen är gemensamma och att mer enhetliga förutsättningar för rätt till förmåner anses öka allmänhetens möjlighet att förstå och acceptera systemen, samtidigt som administrationen underlättas.⁶⁶

Vi har ovan föreslagit att den övre gränsen i åldersintervallet för tillgodoräknande av försäkringstid för grundpension bör anpassas till de höjda pensionsåldrarna samt gjort bedömningen att den nedre tidsgränsen i åldersintervallet för tillgodoräknande inte bör ändras och att kravet på 40 års tillgodoräknande av försäkringstid för rätt till grundpension på den högsta grundnivån inte bör ändras. Som vi utvecklar i kapitel 6 föreslår vi att sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning bör ersättas med nya förmåner – sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning. Enligt vår bedömning föreligger det starka skäl för att motsvarande bestämmelser i fråga om grundersättning, omställningspension i form av grundpension och grundpension även framgent har likartade regler för tillgodoräknande av försäkringstid. Således bör den övre åldersgränsen i det tidsintervall inom vilken försäkringstid som längst kan tillgodoräknas även för sjukersättning och aktivitetsersättning i

⁶⁴ Ds 2019 :2, s. 177 och 180.

⁶⁵ Prop. 1999/2000:91, s. 149.

⁶⁶ Prop. 2000/01:96, s. 107.

form av grundersättning och omställningspension i form av grundpension höjas från 64 till 65 år 2023 och från och med år 2026 bör denna tidsgräns knytas till riktåldern för pension genom en reglering som anger att försäkringstid för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning samt för omställningspension i form av grundpension kan tillgodoräknas som längst fram till kalenderåret före det år då den försäkrade (i fråga om omställningspension i form av grundpension avser detta den avlidne) uppnår eller skulle ha uppnått riktåldern för pension. Den nedre tidsgränsen i åldersintervallet för tillgodoräknande av försäkringstid bör dock inte ändras utan alltjämt vara 16 år. Föreskrifterna att försäkringstid för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning samt för omställningspension i form av grundpension kan tjänas in upp till en längsta försäkringstid om 40 år bör inte ändras.

I Ds 2019:2 har föreslagits att den tidpunkt till vilken sjukersättning som längst kan lämnas från och med år 2023 höjs från månaden före den månad då den försäkrade fyller 65 år höjs till 66 år. Denna åldersgräns föreslås från och med år 2026 ändras så att sjukersättning som längst kan betalas ut till månaden före den månad då den försäkrade uppnår riktåldern för pension.⁶⁷ Motsvarande ändringar föreslogs även i fråga om till vilken tidpunkt garantipension till omställningspension och änkepension i form av 90-procentstillägg som längst ska kunna lämnas (77 kap. 18 § socialförsäkringsbalken).⁶⁸ Vi gör bedömningen att en sådan regel bör gälla för omställningspension i form av grundpension.

Vidare har vi i föregående avsnitt föreslagit en undantagsregel enligt vilken grundpension, trots höjningarna av den ålder då pensionen tidigast kan betalas ut, i särskilda fall fortsatt ska kunna beviljas från 65 års ålder.⁶⁹ Med hänsyn till att sjukersättning samt omställningspension i framtiden ska kunna lämnas efter fyllda 65 år bör det föreskrivas att dessa förmåner liksom även änkepension i form av 90-procentstillägg inte får lämnas för tid när den försäkrade tar ut grundpension med stöd av undantagsregeln.

⁶⁷ Ds 2019:2, s. 177 ff.

⁶⁸ Ds 2019:2, s. 180 ff.

⁶⁹ Se ovan avsnitt 4.5 samt Ds 2019:2, s. 170 f.

5 Tillgodoräknande av försäkringstid i vissa situationer

5.1 Tillgodoräknande av hemlandstid

5.1.1 Uppdraget

Rätten till *garantipension för den som är född 1938 eller senare* samt storleken av denna förmån är beroende av den försäkringstid som den försäkrade kan tillgodoräkna sig. Försäkringstiden utgörs i första hand av sådan tid under vilken den försäkrade enligt 5 kap. socialförsäkringsbalken ska anses ha varit bosatt i Sverige, men försäkringstiden kan också beräknas enligt vissa särregler. En av dessa särregler, *hemlandstidsregeln*, gäller för flyktingar och vissa andra skyddsbehövande och innebär att personer som tillhör dessa grupper på visst sätt får tillgodoräkna sig försäkringstid även för tid under vilken de har varit bosatta i sitt tidigare hemland. Motivet till införandet av hemlandstidsregeln var att de flyktingar och skyddsbehövande som har mycket starka skäl att lämna sitt hemland i regel också har förlorat sina förvärvade pensionsrättigheter i hemlandet.¹

Förmånerna *garantipension till omställningspension* samt *sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning* är på liknande sätt beroende av försäkringstid. Även för dessa förmåner finns en särregel som innebär att flyktingar och andra skyddsbehövande får tillgodoräkna sig tid under vilken de har varit bosatta i sitt tidigare hemland.

Enligt våra tilläggsdirektiv har nya omständigheter gjort att hemlandstidsreglerna kan vara svåra att försvara ur ett likabehandlingsperspektiv. Det framhålls att det är viktigt för trovärdigheten i socialförsäkringssystemet att reglerna är så lika som möjligt för alla och att ingen särbehandlas. Det finns – enligt direktiven – mot den bak-

¹ Prop. 1992/93:7, s. 68.

grunden ett behov av att se över villkoren för beräkning av försäkringstiden. Vi ska därför överväga om hemlandstidsreglerna för garantipension för den som är född 1938 eller senare, garantipension till omställningspension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning ska tas bort eller förändras utifrån de nya omständigheter som har uppstått sedan reglerna infördes.

5.1.2 Hemlandstidsregelns ursprung och tidiga utveckling

Folkpensionen anpassas med anledning av EES-avtalet

Regler om tillgodoräknande av hemlandstid infördes ursprungligen för folkpensionen år 1993 som en del av den anpassning av regelverket som gjordes inför Sveriges närmande till EES. Folkpensionen var en del av folkpensioneringen, som utgjorde det dåvarande grundskyddet i pensionssystemet. Före 1993 utgick folkpensionen med ett enhetligt belopp som var detsamma för alla svenska medborgare som var bosatta i Sverige. Även utländska medborgare som var bosatta i Sverige hade rätt till folkpension, under förutsättning att de på visst sätt hade varit bosatta här under en viss tid.

Den anpassning av folkpensionen som genomfördes år 1993 innebar att intjänanderegler infördes. Enligt dessa regler skulle folkpensionen beräknas enligt två alternativa regler: antingen i förhållande till tid för bosättning i Sverige eller i relation till antalet år för vilka tillgodoräknats pensionspoäng för allmän tilläggspension (ATP-poäng). Den regel som gav det mest förmånliga resultatet för den pensionsberättigade skulle tillämpas. Intjänanderegler skulle gälla på samma villkor för svenska och utländska medborgare.²

När folkpension beräknades i förhållande till tid för bosättning krävdes att den försäkrade kunde tillgodoräkna sig bosättningstid i Sverige för minst 40 år för att han eller hon skulle ha rätt till folkpension med oducerat belopp. Bosättningstid kunde tillgodoräknas från och med det år den försäkrade fyllde 16 år, till och med det år den försäkrade fyllde 64 år. Om bosättningstiden i Sverige var kortare än 40 år, reducerades folkpensionen med 1/40 för varje år som fattades. Folkpensionsformerna förtidspension och efterlevandepension beräknades med beaktande även av framtida bosättningstid,

² En närmare redogörelse för anpassningen av folkpensionen i samband med 1993 års reformer finns i vårt delbetänkande, SOU 2019:53, s. 97–102.

dvs. tid från och med året för pensions- eller dödsfallet fram till och med det år den försäkrade uppnådde (eller den avlidne skulle ha uppnått) 64 års ålder. Den faktiska bosättningstiden påverkade hur stor andel av den framtida försäkringstiden som en försäkrad fick tillgodoräkna sig.

Intjänandereglerna innebar att en del utländska medborgare, men även en del svenska medborgare, fortsättningsvis inte skulle kunna få en oreducerad folkpension. Det antogs dock att många av dessa ändå skulle ha rätt till intjänad pension från sina hemländer och därigenom fylla ut den pension de skulle få från Sverige. Flyktingar ansågs emellertid i allmänhet inte ha möjlighet att få med sig sina pensionsrättigheter från det land de flydde från. Detta motiverade enligt förarbetena att särregler infördes för denna personkategori.³

Rätt till asyl som krav för att omfattas av särreglerna

Frågan om införande av särregler för flyktingar utreddes av *Utredningen om socialförsäkringen och EG*, som redovisade sina förslag i delbetänkandet *Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden* (SOU 1992:26). En utgångspunkt för förslagen var att särreglerna skulle gälla för dem som haft mycket starka skäl att lämna sitt hemland och som därvid förlorat rätten till de pensionsförmåner som de kunde ha tjänat in i hemlandet. I betänkandet konstaterades att enligt den dåvarande utlänningslagen gällde rätten till asyl flyktingar, de facto-flyktingar och krigsvägrare och att det främst torde vara dessa grupper som riskerade att förlora intjänade pensionsrättigheter. Praktiska svårigheter i att formulera administrativt tillämpbara regler gjorde dock att den ovan nämnda utredningen enbart lämnade förslag om att särreglerna skulle gälla för flyktingar.⁴

I den efterföljande propositionen utökades förslaget till att gälla även krigsvägrare och de facto-flyktingar, dvs. alla de grupper som i den dåvarande utlänningslagstiftningen omfattades av reglerna om asyl. Särreglerna kom därmed att utformas till att omfatta den som beviljats uppehållstillstånd i Sverige som flykting samt den som efter år 1975 beviljats uppehållstillstånd som krigsvägrare eller de facto-

³ SOU 1992:26, s. 170 och 171 och prop. 1992/93:7, s. 68 och 69.

⁴ SOU 1992:26, s. 175 och 176.

flykting. Reglerna omfattade sålunda varken dem som beviljats uppehållstillstånd av humanitära skäl eller dem som beviljats uppehållstillstånd på grund av sin särskilda anknytning till Sverige.⁵

Särregleringens utformning inom folkpensionen

Med utgångspunkt i hur Danmark hanterade nämnda grupper i sina bosättningsbaserade pensionssystem konstruerades en särreglering. Den utformades på så sätt att vid beräkningen av bosättningsstid i Sverige fick den som omfattades av regeln även inkludera viss tid då han eller hon varit bosatt i sitt tidigare hemland eller i annat land i vilket han eller hon erhållit tillfälligt skydd. Tiden i hemlandet räknades från och med det år personen fyllde 16 år och som längst fram till ankomsten till Sverige. Den andel av denna tid som fick tillgodoräknas bestämdes av hur stor andel av tiden från och med det år personen ankom till Sverige och till och med året före pensionsfallet som personen varit bosatt i Sverige. Det innebar att om personen t.ex. varit bosatt i Sverige två tredjedelar av tiden mellan ankomsten till Sverige och pensionsfallet, fick två tredjedelar av bosättningsstiden i hemlandet tillgodoräknas. Vid beräkningen av hemlandstid skulle dock bortses från bosättningsstid i hemlandet för vilken personen var berättigad till pension från sitt hemland.

Reglerna utformades så att den som en gång beviljats uppehållstillstånd i Sverige som flykting eller, efter år 1975 som krigsvägrare eller de facto-flykting, fick rätt att få sin folkpension beräknad enligt särregleringen. Det uppställdes därmed inte något krav om att personen fortfarande vid pensionstillfället måste ha motsvarande asylskäl. Det gällde även för personer som förlorat sin flyktingstatus genom att ha blivit svensk medborgare.

Hemlandstidsregelns ursprungliga personkrets

Hemlandstidsregeln omfattade som närmare beskrivits i avsnittet ovan ursprungligen flyktingar, krigsvägrare och s.k. de facto-flyktingar enligt den då gällande utlänningslagen (1989:529). Med *flykting* avsågs en utlänning som befann sig utanför det land, som han var medborgare i, därför att han kände välgrundad fruktan för för-

⁵ Prop. 1992/93:7. s. 68 och 69.

följelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, och som inte kunde eller på grund av sin fruktan inte ville begagna sig av detta lands skydd. Med flykting ansågs även den som var statslös och som av samma skäl befann sig utanför det land där han tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kunde eller på grund av sin fruktan inte ville återvända dit. Denna kategori benämndes även konventionsflyktingar, eftersom definitionen överensstämde med flyktingbegreppet i FN:s konvention från 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (flyktingkonventionen). Med *krigsvägrare* avsågs en utlänning som hade övergett en krigsskådeplats eller som hade flytt från sitt hemland eller behövde stanna i Sverige för att undgå förestående krigstjänstgöring. Med *de facto-flykting* avsågs en utlänning som, utan att vara flykting, inte ville återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och kunde åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta.⁶

Internationell enighet fanns endast om att flyktingar hade rätt till asyl, vilket kommit till uttryck i flyktingkonventionen, men enligt svensk rätt tillkom rätten till asyl även krigsvägrare och de facto-flyktingar.⁷

Personkretsen utvidgades år 1997

Ett antal förändringar i den dåvarande utlänningslagen trädde i kraft år 1997. Asylbegreppet inskränktes till att endast omfatta flyktingar samtidigt som flyktingkonventionen gavs en vidare tolkning än tidigare. Den vidare tolkningen kom till uttryck i utlänningslagens definition av flykting genom att flyktingskap ansågs föreligga oberoende av om förföljelsen utgick från landets myndigheter eller dessa inte kunde antas bereda trygghet mot förföljelse från enskilda. Dessutom utmönstrades skyddsbegreppen krigsvägrare och de facto-flykting. I stället infördes regler om skydd för skyddsbehövande i övrigt. Till denna kategori räknades dels de som riskerade att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, dels de som på grund av yttre eller inre väpnad konflikt behövde

⁶ Se 3 kap. 1–3 §§ utlänningslagen (1989:529) i dess ursprungliga lydelse och prop. 1988/89:86, s. 153–155.

⁷ Prop. 1988/89:86, s. 76 och 77 samt 153 och 154.

skydd eller på grund av en miljökatastrof inte kunde återvända till sitt hemland, dels de som på grund av sitt kön eller homosexualitet riskerade förföljelse. Förändringarna innebar sålunda bl.a. att de som hade flytt undan krig skulle beviljas uppehållstillstånd som övrigt skyddsbehövande, och inte längre enligt den särskilda bestämmelsen om beviljande av uppehållstillstånd av humanitära skäl.⁸

Samtidigt med ändringarna i utlänningslagen anpassades hemlandstidsregeln vid beräkning av försäkringstid för folkpension till de nya skyddsreglerna. Anpassningen innebar att hemlandstidsregeln gjordes tillämplig på flyktingar och övrigt skyddsbehövande. Borttagandet av skyddsregeln för de facto-flyktingar innebar, enligt en beräkning som redovisades i den bakomliggande propositionen, att omkring 30 procent av dem som hade beviljats uppehållstillstånd med stöd av den regeln inte skulle ha fått uppehållstillstånd med de nya reglerna. Dock skulle de nya reglerna ha inneburit att praktiskt taget samtliga av dem som tidigare hade beviljats tillstånd av humanitära skäl skulle beviljas uppehållstillstånd som övrigt skyddsbehövande.⁹ Hemlandstidsregeln hade inte tidigare omfattat dem som beviljats uppehållstillstånd av humanitära skäl och att lejonparten av denna grupp efter ändringarna kom att ingå i de övrigt skyddsbehövande, och därmed omfattas av hemlandstidsregeln, torde ha medfört en avsevärd utvidgning av vilka som omfattades av regeln. Denna effekt och de eventuella konsekvenserna av den berördes inte i förarbetena till lagstiftningen.

5.1.3 Hemlandstidsregeln i det reformerade pensionssystemet

Nya grundskydd i det reformerade pensionssystemet

Det nuvarande pensionssystemet infördes åren 1999–2003. Samtidigt avskaffades de tidigare grundskydden inom folkpensioneringen och i stället infördes nya grundskydd. För ålderspensionärer infördes garantipension som ett nytt grundskydd. En garantipension infördes även inom omställningspensionen, som är en efterlevandepension. Förtidspensionen avskaffades och ersattes med sjukersättning och aktivitetsersättning, som till skillnad från förtidspensioner-

⁸ Prop. 1996/97:25, s. 94–103 och 288–290.

⁹ Prop. 1996/97:25, s. 101 och 102.

ingen inte inordnades i pensionssystemet utan blev en del av sjukförsäkringen. Inom sjukersättning och aktivitetsersättning infördes garantiersättning som ett nytt grundskydd.

En hemlandstidsregel för garantipension för den som är född 1938 eller senare

I den allmänna ålderspensionen infördes två garantipensioner: en för dem som är födda 1937 eller tidigare och en annan för dem som är födda 1938 eller senare. Garantipensionen för den som är född 1937 eller tidigare beräknas med hänsyn till den bosättningstid som tillgodoräknats enligt de tidigare bestämmelserna. Denna förmån behandlas därför inte vidare här.

Garantipension för den som är född 1938 eller senare är beroende av försäkringstid. Med försäkringstid avses som huvudregel den försäkrades bosättningstid i Sverige. Den tid som försäkringstiden kan avse har förlagts till intervallet 25–64 år, men som försäkringstid räknas även tid mellan 16 och 24 års ålder om pensionsgrundad inkomst eller pensionsgrundande belopp för sjukersättning och aktivitetsersättning då har tillgodoräknats med minst ett inkomstbasbelopp per år.¹⁰

Hemlandstidsregeln behövs, och de personkategorier som omfattas av regeln lämnades oförändrade. Regeln modifierades emellertid i vissa avseenden. Försäkringstid i hemlandet får nu tillgodoräknas från och med det kalenderår då personen fyllt 25 år till den tidpunkt då personen första gången kom till Sverige.¹¹ Om den enskilde varit bosatt i Sverige under hela tiden från första ankomsten till Sverige till och med det år då han eller hon fyllt 64 år tillgodoräknas hela bosättningstiden i hemlandet från och med 25 års ålder till ankomsten till Sverige som försäkringstid. I annat fall görs en andelsberäkning som – på liknande sätt som gällt för folkpensionen – innebär att som försäkringstid för garantipension får en så stor andel av bosättningstiden i det tidigare hemlandet tillgodoräknas som svarar mot förhållandet mellan å ena sidan den tid den enskilde

¹⁰ Prop. 1997/98:152, s. 47–50. Bestämmelserna återfinns nu i 55 kap. 10 § samt 67 kap. 5, 11 och 12 §§ socialförsäkringsbalken.

¹¹ För folkpensionen hade gällt att bosättningstiden i hemlandet från 16 års ålder till året före det år då personen ankom till Sverige fick tillgodoräknas.

har varit bosatt i Sverige från första ankomsten till Sverige till och med det år då han eller hon fyller 64 år och å andra sidan den totala tidsrymden mellan dessa två händelser. Vid beräkningen ska bortses från tid för vilken personen, vid bosättning i Sverige, har rätt till pension från hemlandet.¹²

En hemlandstidsregel för garantipension till omställningspension

Inom efterlevandepensionen infördes garantipension endast för omställningspension och änkepension.¹³ Garantipension till änkepension beräknas med hänsyn till den bosättningstid som tillgodoräknats enligt de tidigare bestämmelserna. Denna förmån behandlas därför inte vidare här.

Garantipension till omställningspension gjordes beroende av försäkringstid. Med försäkringstid avses som huvudregel den avlidnes bosättningstid i Sverige med bortseende från tiden före det år då den avlidne uppnått 16 års ålder och tid efter det år då han eller hon har fyllt eller skulle ha fyllt 64 år. Anledningen till att den undre gränsen om 16 år – till skillnad mot vad som gällde för garantipension för den som är född 1938 eller senare – behölls för garantipension till omställningspension var att om ungdomsåren inte skulle ge rätt till försäkringstid så skulle det leda till att det inte skulle betalas ut något grundskydd alls i de fall dödsfallet inträffar före det att den avlidne fyllt 25 år. Vid bestämmandet av rätten till och storleken av förmånen beaktas framtida försäkringstid, på motsvarande sätt som gällt för den tidigare folkpensionsförmånen. Det innebär att som framtida försäkringstid räknas tid från och med det år då dödsfallet inträffade till och med det år då den avlidne skulle ha fyllt 64 år, under förutsättning att den avlidne varit bosatt i Sverige minst fyra femtedelar av tiden från och med det år han eller hon fyllde 16 år till och med året före dödsfallet. Om den avlidne varit bosatt i Sverige under kortare tid än fyra femtedelar av den angivna tiden, proportioneras den framtida försäkringstiden på visst sätt.¹⁴

¹² Prop. 1997/98:152, s. 52. Regleringen finns nu i 67 kap. 7–9 §§ socialförsäkringsbalken.

¹³ För efterlevande barn som inte hade någon barnpension, eller hade en låg barnpension, infördes förmånen efterlevandestöd till barn. Denna förmån är inte beroende av den avlidnes försäkringstid.

¹⁴ Prop. 1999/2000:91, s. 148 och 149. Bestämmelserna finns nu i 81 kap. 4, 5 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

Heimlandstidsregeln behölls och utformades på samma sätt som för garantipension för den som är född 1938 eller senare, med den ändringen att tid i heimlandet från och med 16 års ålder får tillgodoräknas.¹⁵

En heimlandstidsregel för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning

Den tidigare förtidspensionen ersattes i samband med reformeringen av pensionssystemet av sjukersättning och aktivitetsersättning, som bröts ut ur pensionssystemet och blev en del av sjukförsäkringen. Grundskyddet inom sjukersättning och aktivitetsersättning utgörs av garantiersättning.

Garantiersättning är beroende av faktisk och framtida försäkringstid. Som faktisk försäkringstid räknas som huvudregel bosättningsstid i Sverige från och med det år den försäkrade fyller 16 år till och med året före försäkringsfallsåret. Som framtida försäkringstid räknas tid från och med det år då försäkringsfallet inträffar till och med det år då den försäkrade fyller 64 år, under förutsättning att den försäkrade varit bosatt i Sverige minst fyra femtedelar av tiden från och med det år han eller hon fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet. Om den försäkrade varit bosatt i Sverige under kortare tid än fyra femtedelar av den angivna tiden, proportioneras den framtida försäkringstiden på visst sätt.¹⁶

En heimlandstidsregel infördes även för garantiersättningen. Regeln omfattade samma personkategorier som den tidigare regeln inom folkpensionen. Enligt regeln får som faktisk försäkringstid även tillgodoräknas tid då personen har varit bosatt i sitt tidigare heimland från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till tidpunkten då han eller hon först ankom till Sverige. Därvid ska en så stor andel av tiden i heimlandet tillgodoräknas som svarar mot förhållandet mellan den tid under vilken den försäkrade har varit bosatt i Sverige från den första ankomsten till landet till och med året före försäkringsfallet och hela tidsrymden från det att den försäkrade första gången kom till landet till och med året före försäkringsfallet. Vid beräk-

¹⁵ Bestämmelsen finns nu i 81 kap. 6 § socialförsäkringsbalken.

¹⁶ Prop. 2000/01:96, s. 108. Bestämmelserna finns nu i 35 kap. 4–6, 12 och 13 §§ socialförsäkringsbalken.

ningen ska bortses från tid för vilken den försäkrade, vid bosättning i Sverige, har rätt till sådan ersättning från det andra landet som inte ska ligga till grund för beräkning av garantiersättning.¹⁷

Förändringar i den nya utlänningslagen som trädde i kraft år 2006

År 2006 trädde en ny utlänningslag (2005:716) i kraft. I den nya lagen behölls den tidigare definitionen av flykting. Däremot vidgades definitionen av vem som skulle anses vara skyddsbehövande i övrigt genom att bestämmelsen om väpnad konflikt ändrades så att den träffade en bredare grupp. Dessutom utmönstrades begreppet humanitära skäl och i stället infördes en ny grund för uppehållstillstånd: synnerligen ömmande omständigheter.

Syftet med vidgandet av definitionen av vem som skulle anses vara skyddsbehövande i övrigt var att till denna bestämmelse föra över främst de situationer som tidigare fallit in under den i praxis utvecklade tillståndsgrunden politisk-humanitära skäl. Avsikten med de ändringar i den tidigare utlänningslagen som trädde i kraft år 1997 hade varit att denna kategori inte längre skulle beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl utan med stöd av bestämmelsen om skyddsbehövande i övrigt. Förändringarna ansågs dock inte ha fått tillräckligt genomslag i praxis. För att den aktuella kategorin personer framöver skulle anses som skyddsbehövande i övrigt kompletterades bestämmelsen med en skyddsgrund som inte bara tog hänsyn till väpnad konflikt utan också till andra svåra motsättningar i ett land. Med svåra motsättningar avsågs bl.a. politisk instabilitet i hemlandet där maktförhållandena var sådana att rättssystemet inte opartiskt värnade befolkningens grundläggande mänskliga rättigheter. Det kunde enligt förarbetena röra sig om en konflikt mellan olika befolkningsgrupper, mellan en befolkningsgrupp i en del av landet och statsmakten eller mellan å ena sidan staten eller en befolkningsgrupp i landet och å andra sidan en annan stat, som dock inte nått en sådan nivå att en väpnad konflikt kan anses föreligga. Därutöver gjordes i förarbetena bedömningen att vissa ytterligare skyddsrelaterade situationer som i praxis förut kommit att falla in under

¹⁷ Jfr 35 kap. 8–10 §§ socialförsäkringsbalken.

bestämmelsen om humanitära skäl skulle komma att omfattas av den vidgade bestämmelsen.¹⁸

Någon förändring gjordes inte av vilka personkategorier som omfattades av hemlandstidsreglerna för garantipension för den som är född 1938 eller senare, garantipension till omställningspension samt garantiersättning. De personkategorier som omfattades av hemlandstidsregeln var sålunda även fortsättningsvis flyktingar och skyddsbehövande i övrigt. Att utlänningslagens definition av skyddsbehövande i övrigt vidgades innebar emellertid att hemlandstidsreglerna kom att omfatta en vidare krets än förut.

År 2010 genomförda förändringar i utlänningslagen

För att anpassa utlänningslagen till två EU-direktiv, skyddsgrundsdirektivet¹⁹ och asylprocedurdirektivet²⁰, genomfördes ändringar i utlänningslagen. Ändringarna trädde i kraft år 2010.

Syftet med skyddsgrundsdirektivet var att införa miniminormer för dels när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd, dels innehållet i det beviljade skyddet. Med internationellt skydd avsågs flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande. Direktivet hindrade inte medlemsstaterna från att införa eller behålla förmånligare bestämmelser för att fastställa vem som ska betraktas som flykting eller som alternativt skyddsbehövande och för att fastställa innebörden av internationellt skydd, förutsatt att bestämmelserna var förenliga med direktivet.

I skyddsgrundsdirektivet föreskrivs alltså att skydd ska ges till flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Flyktingbegreppet i direktivet överensstämde i princip med flyktingbegreppet i utlänningslagen. Vid genomförandet av direktivet infördes dock en bestämmelse om att en utlännings i vissa fall inte ska anses som flykting. Detta gäller bl.a. om det finns synnerlig anledning att anta att han

¹⁸ Prop. 2004/05:170, s. 176–178, 274 och 275.

¹⁹ Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet.

²⁰ Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

eller hon har gjort sig skyldig till brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten.²¹

Begreppet alternativt skyddsbehövande enligt direktivet omfattar en snävare krets än det dåvarande begreppet skyddsbehövande i övrigt i utlänningslagen. I förarbetena anförde regeringen att begrepps-bildningen i utlänningslagen borde överensstämja med terminologin i skyddsgrundsdirektivet men att det inte fanns skäl till någon inskränkning av vilka som ska kunna erhålla uppehållstillstånd som skyddsbehövande i Sverige. Mot den bakgrunden delades paragrafen om skyddsbehövande i övrigt upp i två paragrafer, en som innehåller bestämmelser som motsvarar direktivets bestämmelser om alternativt skyddsbehövande och en som innehåller bestämmelser om de skyddsbehövande i övrigt som inte omfattas av direktivet. Den förstnämnda kategorin, den som motsvarar direktivets alternativt skyddsbehövande, benämns alternativt skyddsbehövande och den andra, som är en nationell skyddskategori, benämns övriga skyddsbehövande.²²

Genom uppdelningen av den tidigare paragrafen om skyddsbehövande i övrigt kom den nya paragrafen om alternativt skyddsbehövande att omfatta dem som behöver skydd på grund av tortyr m.m. och dem som behöver skydd på grund av allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt. För denna kategori ändrades också beviskraven och vilket krav på risk som uppställdes för att överensstämja med direktivet. De nya beviskraven kunde enligt förarbetena uppfattas som mer förmånliga för den enskilde vid bedömningen av dennes skyddsbehov. Den andra nya paragrafen, om övriga skyddsbehövande, kom att omfatta övriga situationer av väpnad konflikt samt skydd på grund av svåra motsättningar och miljökatastrof.²³

Ändringarna i utlänningslagen medförde att det gjordes följdändringar i hemlandstidsreglerna för garantipension för den som är född 1938 eller senare, garantipension till omställningspension samt garantiersättning. Hemlandstidsreglerna kom nu att omfatta den som har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller som annan skyddsbehövande (dvs. alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande) eller enligt motsvarande äldre bestämmelser. Reglerna

²¹ Prop. 2009/10:31 s. 98 och 105–109.

²² Prop. 2009/10:31, s. 117 och 118.

²³ Prop. 2009/10:31, s. 118–120.

omfattade även den som beviljats statusförklaring som flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande, eller motsvarande förklaring enligt äldre bestämmelser. Dessa förändringar torde inte ha inneburit någon större förändring av den personkrets som omfattas av hemlandstidsregeln.

Införandet av socialförsäkringsbalken och senare ändringar av utlänningslagen

En ny sammanhållen och heltäckande socialförsäkringslag – socialförsäkringsbalken – infördes år 2011. I balken samlades bl.a. bestämmelserna om allmän ålderspension, efterlevandepension samt sjukersättning och aktivitetsersättning. Reglerna om garantipension för den som är född 1938 eller senare, garantipension till omställningspension samt garantiersättning överfördes därför till denna balk. I samband med överföringen skedde endast redaktionella ändringar av hemlandstidsreglerna.

År 2011 antogs inom EU ett omarbetat skyddsgrundsdirektiv²⁴. Direktivet genomfördes i svensk rätt genom ändringar i utlänningslagen. Ändringarna innebär bl.a. att det i definitionen av vem som är flykting framgår att vid bedömningen av om skydd mot förföljelse erbjuds beaktas endast skydd som ges av staten eller av parter eller organisationer som kontrollerar hela eller en betydande del av statens territorium. I definitionen av alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande framgår att vid bedömningen av om skydd erbjuds mot att utlänningen löper risk för att utsättas för en sådan behandling som utgör grund för skyddsbehov beaktas endast skydd som ges av staten eller av parter eller organisationer som kontrollerar hela eller en betydande del av statens territorium. För alla de tre grupperna framgår också att det skydd som utlänningen erbjuds måste vara effektivt och inte av tillfällig natur. Det förtydligades dessutom i flyktingdefinitionen att även en utlänning som är statslös och som uppfyller kraven för att anses som flykting uppfyller dessa krav oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att

²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet.

han eller hon riskerar att utsättas för förföljelse eller om han eller hon inte kan antas bli erbjuden skydd mot förföljelse från enskilda.²⁵

I samband med genomförandet av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet gjordes inte någon förändring av vilka personkategorier som omfattas av hemlandstidsregler för garantipension för den som är född 1938 eller senare, garantipension till omställningspension samt garantiersättning. Ändringarna i utlänningslagen ansågs till stor del utgöra en kodifiering av redan gällande rätt och de situationer som berördes av den ändrade lagstiftningen bedömdes vara mycket sällsynta.²⁶ Inte heller hemlandstidsreglernas tillämpningsområde torde därför ha påverkats annat än marginellt.

Den 20 juli 2016 trädde lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige i kraft. Av lagen följer att uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen inte ska beviljas en utlänningslag som är övrig skyddsbehövande. En sådan utlänningslag ska inte heller förklaras vara övrig skyddsbehövande (övrig skyddsstatusförklaring). Lagen gällde ursprungligen till den 19 juli 2019 men har sedermera förlängts och gäller numera till den 19 juli 2021.²⁷ Det innebär att det under perioden den 20 juli 2016 till den 19 juli 2021 inte kommer att beviljas några uppehållstillstånd på den grunden att personen i fråga är övrig skyddsbehövande. Av de personer som får uppehållstillstånd under den tiden är det alltså endast flyktingar och andra skyddsbehövande som omfattas av hemlandstidsregeln.

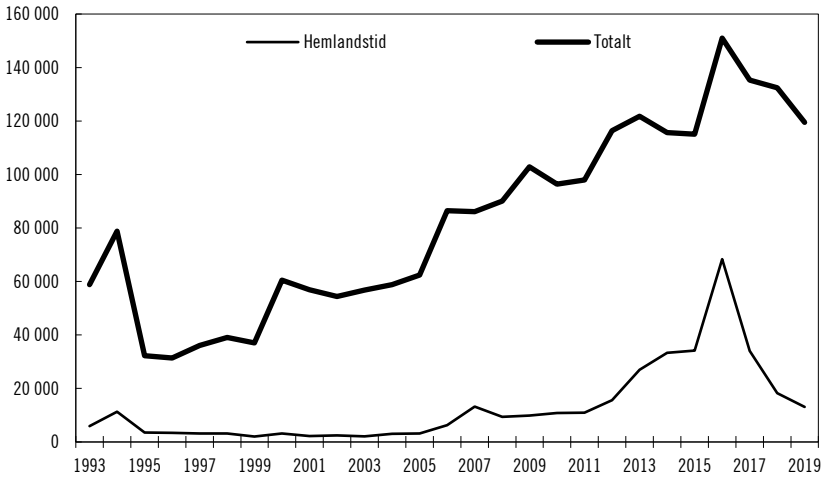
Figur 5.1 visar dels det totala antalet meddelade uppehållstillstånd i Sverige, dels det antal uppehållstillstånd som meddelats på någon av de grunder som träffas av hemlandstidsreglerna. Av figuren framgår att en allt större andel – och ett allt större antal – av uppehållstillstånden fram till och med år 2016 avser de personkategorier som hemlandstidsregeln omfattar. Därefter har såväl andelen som antalet minskat, vilket sannolikt beror på ett flertal faktorer. En sådan faktor bedöms vara den tillfälliga lagstiftning som gäller fram till år 2021 och som innebär att uppehållstillstånd inte meddelas på den grunden att sökanden är övrig skyddsbehövande.

²⁵ Prop. 2013/14:248, s. 25–29.

²⁶ Prop. 2013/14:248, s. 56.

²⁷ Se prop. 2015/16:174 och prop. 2018/19:128.

Figur 5.1 Antal uppehållstillstånd och personer som fått uppehållstillstånd som omfattas av hemlandstidsreglerna 1993–2019



Källa: Migrationsverket.

5.1.4 Äldreförsörjningsstöd

Ett äldreförsörjningsstöd infördes i Sverige år 2003. Bakgrunden till införandet var att Sverige under början av 1990-talet hade gått igenom en djup ekonomisk kris. Denna kris ledde till att socialbidragssystemet utsattes för stora påfrestningar, då allt fler tvingades ansöka hos kommunen om socialbidrag på grund av försörjningsproblem (försörjningsstöd). En kategori som i ökad omfattning erhöll långvarigt försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen var vissa äldre personer – främst personer som invandrat till Sverige – som inte kvalificerat sig för en pension som gav en tillräcklig försörjning. En stor del av invandringen till Sverige under 1990-talet orsakades av kriget i f.d. Jugoslavien. Det stora flertalet av dem som flydde från oroshärdar i detta område beviljades uppehållstillstånd i Sverige på humanitära grunder. Totalt sett beviljades över 100 000 personer uppehållstillstånd på humanitära grunder under perioden 1990 till 1999. Denna kategori invandrare fick enligt reglerna om hemlandstid inte tillgodoräkna sig bosättningsstid i hemlandet för ålderspension i form av folkpension eller garantipension. Detsamma gällde för anhöriga till flyktingar och anhöriga till dem som beviljats uppehållstillstånd av humanitära skäl. Regeringen ansåg att det var viktigt att bryta

utvecklingen att socialbidraget tenderat att bli en permanent försörjningskälla för vissa äldre personer och att återställa socialtjänstens försörjningsstöd till att vara ett individuellt, behovsprövat bistånd som är föranlett av tillfälliga ekonomiska problem.²⁸

Genom äldreförsörjningsstödet tillförsäkras personer som är bosatta i Sverige, från och med den månad då de fyller 65 år, en viss lägsta levnadsnivå. Storleken av det äldreförsörjningsstöd som lämnas beror på den stödberättigades inkomster. Om den stödberättigade är gift eller likställd med gift person påverkar även makens inkomster storleken på stödet. Stödet är skattefritt och finansieras av statsmedel.²⁹

För år 2020 motsvarar den skäliga levnadsnivå som äldreförsörjningsstödet tillförsäkrar 5 857 kronor per månad för den som är ogift och 4 771 kronor per månad för den som är gift (74 kap. 10 och 15 §§ socialförsäkringsbalken). Skälig bostadskostnad motsvarar 7 000 kronor för den som är ogift och 3 500 kronor för den som är gift (74 kap. 10–12 §§).

Äldreförsörjningsstöd kan tidigast utges från och med den månad då en person fyller 65 år. Regeringen uppmärksammade dock vid införandet av äldreförsörjningsstödet att det fanns en annan grupp som var yngre än 65 år och som kunde bli långvarigt beroende av socialtjänstens försörjningsstöd. Det gällde personer, främst invandrare, som uppfyller de medicinska kraven för sjukersättning och aktivitetsersättning men som inte uppfyllde bosättningskravet. Dock konstaterades att även om många inom den gruppen kunde anses vara mycket långvarigt och kanske livsvarigt arbetsoförmögna så var de ändå i förvärvsaktiv ålder, vilket gjorde att de skilde sig från dem över 65 år. Därmed ansågs det vara ett principiellt större steg att ta att utvidga äldreförsörjningsstödet till att gälla för även denna grupp. Hur försörjningen för denna grupp skulle lösas borde enligt regeringens uppfattning beredas vidare.³⁰ Någon vidare beredning av frågan förefaller dock inte ha skett sedan dess.

²⁸ Prop. 2001/01:136, s. 13 och 16–18.

²⁹ Prop. 2001/01:136, s. 16. Jfr 74 kap. 1–7 §§ socialförsäkringsbalken.

³⁰ Prop. 2000/01:136, s. 20.

5.1.5 Förslagen i delbetänkandet

Särregeln för intjänande av försäkringstid för grundpension

Vi har i vårt delbetänkande (SOU 2019:53) föreslagit att en ny förmån, grundpension, ska införas och ersätta den nuvarande förmånen garantipension för den som är född 1938 eller senare.

Förslaget till bestämmelser om beräkningen av försäkringstid inom grundpension till ålderspension innehåller två undantag som innebär att tid när en person inte har arbetat eller varit bosatt i Sverige ändå ska räknas som försäkringstid (67 kap. 7–10 §§ i författningsförslaget). Det första undantaget gäller vistelsetid i Sverige efter att personen har ansökt om uppehållstillstånd. Det andra undantaget – hemlandstidsregeln – gäller tillgodoräknande av bosättningsstid i tidigare hemland i vissa fall, beroende på skälen för uppehållstillståndet. Hemlandstidsregeln omfattar utländska medborgare eller statslösa personer som har beviljats uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 §, alternativt skyddsbehövande enligt 2 § eller övrig skyddsbehövande enligt 2 a § utlänningslagen eller enligt motsvarande äldre bestämmelser eller beviljats statusförklaring enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen eller motsvarande förklaring enligt äldre bestämmelser. Särregleringen innebär att bosättningsstid i tidigare hemland kan räknas in i försäkringstiden. Även tid då personen befunnit sig i ett land där denne beretts tillfällig fristad likställs med bosättningsstid i hemlandet enligt denna reglering.

Beräkningen av försäkringstiden är beroende av förhållandet mellan bosättning i hemlandet och Sverige från det en person fyller 25 år fram till det kalenderår hon eller han fyller 64 år. Vid beräkningen ska det bortses från tid för vilken den pensionssökande, vid bosättning i Sverige, har rätt till pension från hemlandet.

Särregeln för intjänande av försäkringstid för omställningspension i form av grundpension

Vi har i delbetänkandet föreslagit att en ny förmån, omställningspension i form av grundpension, ska införas och ersätta den nuvarande förmånen garantipension till omställningspension.

Förslaget till bestämmelser om beräkningen av försäkringstid för omställningspension i form av grundpension innehåller – på lik-

nande sätt som beskrivits ovan beträffande grundpension inom den allmänna ålderspensionen – två undantag som innebär att tid när en person inte har arbetat eller varit bosatt i Sverige ändå ska räknas som faktisk försäkringstid (81 kap. 5 och 6 §§ samt 67 kap. 7–10 §§ i författningsförslaget). Det första undantaget gäller vistelsetid i Sverige efter att personen har ansökt om uppehållstillstånd. Det andra undantaget – hemlandstidsregeln – gäller tillgodoräknande av bosättningstid i tidigare hemland i vissa fall, beroende på skälen för uppehållstillståndet. Hemlandstidsregeln omfattar utländska medborgare eller statslösa personer som har beviljats uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 §, alternativt skyddsbehövande enligt 2 § eller övrig skyddsbehövande enligt 2 a § utlänningslagen eller enligt motsvarande äldre bestämmelser eller beviljats statusförklaring enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen eller motsvarande förklaring enligt äldre bestämmelser. Särregleringen innebär att bosättningstid i tidigare hemland kan räknas in i försäkringstiden. Även tid då personen befunnit sig i ett land där denne beretts tillfällig fristad likställs med bosättningstid i hemlandet enligt denna reglering.

Beräkningen av försäkringstiden är beroende av förhållandet mellan bosättning i hemlandet och Sverige från det en person fyller 16 år fram till det kalenderår hon eller han fyller 64 år. Vid beräkningen ska det bortses från tid för vilken den pensionssökande, vid bosättning i Sverige, har rätt till pension från hemlandet.

Framtida försäkringstid för omställningspension i form av grundpension är beroende av den faktiska försäkringstiden. I de fall hemlandstidsregeln påverkar den faktiska försäkringstiden får den alltså även genomslag vid beräkningen av den framtida försäkringstiden.

5.1.6 Överväganden och förslag

Förslag: Bosättningstid i ett tidigare hemland ska inte få tillgodoräknas som försäkringstid för grundpension och omställningspension i form av grundpension eller som försäkringstid för grundskyddet inom sjukersättning och aktivitetsersättning.

Bedömning: Regeringen bör överväga att utreda hur försörjningen bör lösas för dem som har en långvarigt nedsatt arbetsförmåga men som inte kan få sitt försörjningsbehov tillgodosett

genom sjukersättningens och aktivitetsersättningens grundskydd, antingen för att de inte genom bosättning i Sverige var försäkrade för förmånen vid försäkringsfallet eller för att de inte har en tillräckligt lång försäkringstid.

Skälen för förslagen och bedömningen

Allmänna utgångspunkter för övervägandena

Heimlandstidsregeln kom till i samband med att en intjänandereglering infördes för grundskyddet i det tidigare pensionssystemet, folkpensionen. Bakgrunden var att folkpensionen tidigare hade utgått med ett belopp som var lika för alla som uppfyllde kvalifikationskraven, medan intjänanderegleringen innebar att grundskyddet skulle andelsberäknas i förhållande till hur många år förmånstagaren hade varit bosatt i Sverige – om denna tid var kortare än 40 år.

Intjänanderegleringen medförde att en del grupper i samhället inte skulle komma att få rätt till ett reducerat grundskydd. De grupper som i sammanhanget ansågs vara särskilt skyddsvärda var flyktingar och vissa andra skyddsbehövande, eftersom det antogs att dessa normalt inte hade möjlighet att kompensera det lägre svenska grundskyddet med förmåner från de länder som de hade flytt ifrån. Heimlandstidsregeln kompengerade de aktuella grupperna genom att bosättningstiden i det före detta heimlandet fick tillgodoräknas vid beräkningen av folkpensionen. Regeln överfördes sedermera till grundskydden i det reformerade pensionssystemet och innebär att de personkategorier som omfattas av särreglerna får tillgodoräkna sig bosättningstid i heimlandet som försäkringstid för garantipension för den som är född 1938 eller senare, garantipension till omställningspension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning. Vi har i delbetänkandet föreslagit att en motsvarande särreglering ska gälla även för de föreslagna förmånerna grundpension och omställningspension i form av grundpension.

De personkategorier som omfattas av heimlandstidsregeln vidgades väsentligt i samband med lagändringar år 1997 och 2006. Genom förändringarna kom en ny grupp skyddsbehövande att omfattas av heimlandstidsregeln. Gruppen omfattade dels de som har lämnat sitt land och på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt behöver skydd, dels de som på grund av en miljökatastrof inte kan återvända till sitt

hemland. Denna grupp hade tidigare fått uppehållstillstånd av humanitära skäl, vilket innebar att den inte omfattades av hemlandstidsregeln. Ändringen i hemlandstidsregeln framställdes i förarbetena inte som en utvidgning av hemlandstidsregelns personkrets utan som följdändringar föranledda av förändringar av utlänningslagens terminologi. Några egentliga skäl för utvidgningen av hemlandstidsregelns personkrets redovisades sålunda inte i förarbetena och det saknades en redogörelse för vilka konsekvenserna skulle bli för statens kostnader för de berörda förmånerna.

Migrationen till Sverige har varierat under de senaste årtiondena. Statistiken över beviljade uppehållstillstånd visar att det sedan år 2006 har skett en väsentlig ökning av antalet personer som beviljas uppehållstillstånd på någon av de grunder som gör att de omfattas av hemlandstidsregeln. Som jämförelse kan nämnas att det år 2005 var drygt 3 200 personer som fick uppehållstillstånd på någon av de grunder som gör att de omfattas av regeln. Detta motsvarade fem procent av alla som fick uppehållstillstånd det året. År 2016 var det drygt 68 000 personer som fick uppehållstillstånd på någon av de aktuella grunderna, vilket motsvarade 45 procent av alla som fick uppehållstillstånd det året. Ett antal faktorer ligger sannolikt bakom denna ökning, bl.a. att ett ökat antal människor generellt har sökt sig till Sverige på grund av oroligheter i olika delar av världen. En annan viktig bidragande faktor till att en större andel av de som får uppehållstillstånd omfattas av hemlandstidsregeln är rimligen den utvidgning av regelns personkrets som skett. Det bör i sammanhanget framhållas att för tiden efter år 2016 har antalet beviljade uppehållstillstånd minskat, vilket delvis kan antas bero på den tillfälliga lagstiftning som begränsar möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige fram till år 2021.

Hemlandstidsregeln har alltså sedan den infördes fått en väsentligt utvidgad personkrets jämfört med vad som förutsågs när den infördes. Grupper av människor som – enligt den bedömning som gjordes vid införandet av regeln – inte borde omfattas av bestämmelsen, har utan närmare överväganden kommit att omfattas av den. Detta gör att det finns goda grunder att på nytt överväga om de personkategorier som i dag omfattas av hemlandstidsregeln är i behov av det skydd som regeln ger samt om detta skydd i så fall är effektivt och träffsäkert.

Hemlandstidsregeln inom den allmänna ålderspensionen

När hemlandstidsregeln infördes inom den allmänna ålderspensionen utgjorde folkpensionen det enda grundskyddet för pensionärer. Det fanns därför ett starkt behov av att skydda de grupper som till följd av införandet av intjänanderegleringen skulle få en lägre, andelsberäknad folkpension och som inte skulle kunna förväntas kompensera detta med motsvarande förmåner från andra länder. I förarbetena bedömdes dessa grupper omfatta flyktingar och andra personer som kommer till Sverige under liknande former. Om hemlandstidsregeln inte hade införts, skulle dessa personer ha hänvisats till det kommunala försörjningsstödet, vilket inte är avsett att vara en permanent försörjningskälla.

Efter införandet av intjänanderegleringen för folkpensionen kom emellertid ett växande antal äldre personer, som inte omfattades av hemlandstidsregeln, att hänvisas till det kommunala försörjningsstödet. För att bryta utvecklingen där socialbidraget tenderat att bli en permanent försörjningskälla för dessa äldre personer infördes äldreförsörjningsstödet år 2003. Härigenom uppstod en ny form av grundskydd för äldre personer som garanterade alla en viss lägsta levnadsnivå. Äldreförsörjningsstödet är avsett att vara en permanent försörjningskälla och har en avsevärt mindre ingripande behovsprövning än det kommunala försörjningsstödet, bl.a. till följd av att det endast är inkomster som beaktas vid prövningen och inte tillgångar i övrigt.

Det skydd som hemlandstidsregeln ger för ålderspensionärer har alltså visat sig inte vara särskilt effektivt eller träffsäkert. Skyddet omfattar visserligen en sårbar och skyddsvärd grupp. Det förhållandet att det ansågs finnas behov av ett äldreförsörjningsstöd visar emellertid att regeln inte på ett effektivt sätt fångade upp dem som till följd av intjänanderegleringen inte längre fick en tillräckligt hög folkpension och garantipension för att klara sin försörjning.

Mot bakgrund av att det nu finns ett äldreförsörjningsstöd som tillförsäkrar alla en skälig levnadsnivå, kan det ifrågasättas om det fortfarande finns ett behov av hemlandstidsregeln vid beräkning av garantipension för den som är född 1938 eller senare och för den i delbetänkandet föreslagna grundpensionen. Flyktingar och andra skyddsbehövande skulle i stället, liksom andra som inte har 40 års försäkringstid i Sverige för garantipension eller grundpension, kunna få sina

grundläggande behov tillgodosedda genom enbart äldreförsörjningsstödet. Eftersom äldreförsörjningsstödet är en mindre generös förmån skulle en sådan förändring visserligen innebära att ersättningsnivåerna minskade för denna grupp. Samtidigt är det svårt att se några skäl till att just denna grupp ska behandlas mer förmånligt än de som får uppehållstillstånd i Sverige av andra skäl eller de som annars tillbringar en tid utanför Sverige och därför får en lägre garanti-pension eller grundpension. Syftet med införandet av hemlandstidsregeln var inte att de som omfattas av den ska garanteras en högre förmånsnivå än den som garanteras alla. Tvärtom var syftet att den personkategori som regeln tar sikte på skulle garanteras samma förmånsnivå som alla andra.

Den utvidgning av hemlandstidsregeln som har skett över tid leder också till svårmotiverade skillnader när det gäller vem som omfattas av den. Under början av 1990-talet kom många personer från f.d. Jugoslavien till Sverige. Dessa fick uppehållstillstånd av humanitära skäl och omfattas därför inte av hemlandstidsregeln. Om personerna hade kommit till Sverige några år senare hade de emellertid omfattats av den utvidgade personkretsen och hade omfattats av hemlandstidsregeln. Att personer som kommit till Sverige under identiska förhållanden behandlas olika beroende på när de kommit hit kan med rätta uppfattas som orättvist och inkonsekvent.

Som vi redovisat ovan var ett av grundskälen för att införa särregler att flyktingar i allmänhet inte ansågs kunna ta med sig pensionsrättigheter från det land de flydde ifrån. Den hittillsvarande tillämpningen av regleringen har emellertid inte infriat den utgångspunkten. Hemlandstidsregeln är också trubbig på det sättet att den inte tar hänsyn till om personen faktiskt gått miste om någon förmån när han eller hon lämnat sitt hemland. En del länder har inte något fungerande pensionssystem, vilket innebär att en person som flyr från landet inte kan anses ha gått miste om någon pension. En annan problematik är tidsutdräkten som ofta inträder från det att någon lämnat sitt hemland och anlånt som flykting till dess det blir aktuellt att ta ut pension. Som reglerna tillämpats har förhållandena ofta ändrats. Så har t.ex. varit fallet med den stora andel flyktingar som under andra halvan av 1900-talet anlände till Sverige från andra länder i Europa som numera är EU-medlemmar, t.ex. från Ungern, Tjeckoslovakien, Rumänien och Polen. Den flyktingstatus de erhöll när de kom till Sverige berättigar till hemlandstid trots att det nu-

mera inte är några svårigheter för dem att tillgodoräkna sig pension från det tidigare hemlandet. Även om utvecklingen i hemländerna var omöjlig att förutse vid tidpunkten för flykten och hemlandstidsreglerna gett dem som kom den tryggheten att de vid pensioneringen skulle komma att kunna få sin försörjning genom svensk pension oavsett hur situationen i hemlandet skulle komma att utveckla sig är det alltså ett faktum att regeln ofta slår fel i den meningen att det numera hade gått utmärkt att få tillgodoräkna sig pension från hemlandet och att särregeln om hemlandstid i den meningen missat sitt syfte.

Hemlandstidsreglerna är dessutom konstruerade så att tid i hemlandet som berättigar till pension från hemlandet inte ska räknas som försäkringstid i Sverige. Om hemlandet emellertid har en arbetsbaserad pension och personen i fråga endast har arbetat under en del av tiden i hemlandet, kommer hemlandet att betala ut en arbetspension för arbetsperioderna där medan Sverige betalar ut garantipension för bosättningstiden i hemlandet. Rimligheten av en sådan tillämpning kan ifrågasättas. Det kan också nämnas att det i förhållande till de länder från vilka skyddsbehövande anlät under senare år – där Irak kan nämnas som ett land som i viss utsträckning betalar ut pension till personer som är bosatta utanför landet – kan finnas svårigheter att kontrollera om någon pension utbetalas från hemlandet.

Av det som redovisats ovan framgår att hemlandstidsregeln har fått en vidare omfattning än vad som ursprungligen avsetts. Det innebär att en avsevärt större personkrets numera omfattas av regeln, vilket också har gett utslag i statistiken över beviljade uppehållstillstånd, av vilken det framgår att ett allt större antal personer omfattas av regeln. Denna ökning innebär att en korresponderande kostnadsökning för garantipensionen och den föreslagna grundpensionen är sannolik framöver, även om storleken av utbetalat grundskydd också påverkas av hur stor inkomstgrundad pension som betalas ut till den aktuella gruppen.

Att ta bort hemlandstidsregeln skulle också få den positiva effekten att den anknytningsprincip som grundpensionen vilar på stärks.

Det inslag av trygghet som möjligheten att tillgodoräkna sig hemlandstid trots allt innebär har – när det gäller garantipension och den föreslagna grundpensionen – delvis spelat ut sin roll efter införandet av äldreförsörjningsstödet. Genom äldreförsörjningsstödet

erbjuds nämligen alla som inte kan tillgodoräknas 40 års försäkringstid en skälig levnadsnivå. Hemlandstidsregeln behövs alltså inte längre för att garantera den aktuella gruppens försörjning efter ålderspensioneringen.

Sammantaget kan vi således konstatera att hemlandstidsregeln inte fyller det syfte den ursprungligen tillskapades för, numera omfattar en avsevärt vidare krets än vad som ursprungligen avsetts och dessutom inte fyller samma behov av en grundläggande trygghet efter införandet av äldreförsörjningsstödet. Visserligen skulle ett borttagande av regeln i många fall innebära en ekonomisk försämring för dem som omfattas av den. För dem som ännu inte uppnått pensionsåldern innebär en sådan förändring inte någon faktisk försämring utan bara på beräkningsstadiet. Om borttagandet av hemlandstid inte påverkar sådana förmåner som redan betalas ut har enskilda individer inte i samma utsträckning inrättat sig efter förhållandena. Som berörts ovan finns inte heller något bärande skäl för att flyktingar och andra skyddsbehövande genom hemlandstidsregeln ska ges rätt till grundpension, som tillförsäkrar den berättigade en levnadsnivå som ligger högre än vad som garanteras alla, på gynnsammare villkor än andra. Det bör dock införas övergångsbestämmelser som innebär att de utgående förmånerna inte ändras.

Av de skäl som anförts ovan föreslår vi sålunda att bosättningstid i ett tidigare hemland inte ska få tillgodoräknas som försäkringstid för grundpension.

Hemlandstidsregeln inom omställningspensionen

Flera av de omständigheter som framförts ovan beträffande hemlandstidsregeln för grundskyddet inom den allmänna ålderspensionen gör sig gällande även för hemlandstidsregeln inom omställningspensionens grundskydd. Även för detta grundskydd ger regeln upphov till svårmotiverade skillnader som gör att den kan uppfattas som orättvis och inkonsekvent. Regeln träffar inte alla utan endast vissa av dem som har fått uppehållstillstånd i Sverige. Regeln har fått en vidare omfattning än vad som ursprungligen avsågs, vilket innebär att en avsevärt större personkrets numera omfattas av den. Den utvidgade personkretsen medför också att personer som har kommit till Sverige under identiska omständigheter kan omfattas av regeln

eller inte omfattas av regeln beroende på vid vilken tidpunkt de beviljades uppehållstillstånd, vilket gör att dess träffsäkerhet kan ifrågasättas. Hemlandstidsregeln är också trubbig på det sättet att den inte tar hänsyn till om en person faktiskt har gått miste om någon förmån när han eller hon lämnade sitt hemland.

Vi har ovan föreslagit att hemlandstidsregeln ska tas bort inom den allmänna ålderspensionen. Att på motsvarande sätt ta bort regeln inom omställningspensionen skulle medföra att förmånerna även framöver bygger på gemensamma principer i detta avseende. Detta skulle bidra till att öka regelverkens tydlighet och förutsebarhet samt skulle stärka den anknytningsprincip som ligger bakom intjänande-regleringen. En skillnad när det gäller omställningspension är dock att det inte finns någon alternativ förmån likt äldreförsörjningsstödet för en efterlevande som inte har rätt till grundskyddet inom omställningspensionen. Att en sådan alternativ förmån saknas har emellertid mindre relevans i sammanhanget, eftersom grundskyddet inom omställningspensionen är en förmån som ska ge kompensation för de direkta följderna av ett dödsfall under en kortare övergångsperiod närmast efter dödsfallet. Om den efterlevande är en förälder med barn kan omställningspensionen visserligen utges under en längre tid. Det är emellertid fråga om en kompletterade inkomst och inte en förmån som ska garantera den efterlevandes försörjning.

Eftersom det är fråga om en förmån som syftar till att under en övergångsperiod ge den efterlevande en kompletterande inkomst, kan den efterlevandes behov av förmånen inte anses vara lika starkt som om förmånen hade syftat till att garantera dennes försörjning. Skälen för den aktuella särregleringen är därför också svagare. Förmånen utgår som nämnts under en begränsad tid och till ett förhållandevis litet antal personer. Det framstår mot den bakgrunden inte som motiverat att den personkrets som omfattas av regeln ska särbehandlas i förhållande till dem som har fått uppehållstillstånd i Sverige av andra skäl eller som annars har varit bosatta i ett annat land under en period. Regeln bör därför avskaffas.

Vi föreslår sålunda att bosättningsstid i ett tidigare hemland inte ska få tillgodoräknas som försäkringstid för omställningspension i form av grundpension.

Hemlandstidsregeln inom sjukersättning och aktivitetsersättning

När det gäller grundskyddet inom sjukersättning och aktivitetsersättning, garantiersättning, skulle ett borttagande av hemlandstidsregeln också för dessa förmåner få den positiva effekten att hemlandstidsregeln tas bort för alla de förmåner som i dag har en hemlandstidsregel och att förmånerna sålunda även framöver hanteras på samma sätt. Detta skulle ytterligare bidra till att öka regelverkens tydlighet och förutsebarhet samt skulle stärka den anknytningsprincip som ligger bakom intjänanderegleringen.

Hemlandstidsregeln för garantiersättning ger på liknande sätt som de övriga hemlandstidsreglerna upphov till svårmotiverade skillnader och torde för många framstå som orättvis och inkonsekvent. Förmånen omfattar endast en mindre del av dem som inte har 40 års försäkringstid i Sverige och som drabbats av långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Regeln träffar inte alla utan endast vissa av dem som har fått uppehållstillstånd i Sverige. Regeln har också med tiden fått en vidare omfattning än vad som ursprungligen avsågs, vilket har medfört att personer som har kommit till Sverige under identiska omständigheter kan omfattas av regeln eller inte omfattas av regeln beroende på vid vilken tidpunkt de beviljades uppehållstillstånd. Regeln ger inte heller något skydd till andra personer som varit bosatta utomlands under en tid och som därför inte når upp till 40 års försäkringstid.

En ytterligare omständighet som sannolikt bidrar till att regelverket framstår som inkonsekvent är att en förutsättning för att en person ska ha rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning normalt är att han eller hon var försäkrad vid försäkringsfallet, dvs. försäkringsfallet måste inträffa i Sverige för att en person ska ha rätt till förmånerna (jfr 33 kap. 5 § första stycket socialförsäkringsbalken). Det innebär att även de som tillhör de personkategorier som omfattas av hemlandstidsregeln kan vara diskvalificerade från sjukersättning och aktivitetsersättning. Så är nämligen fallet om nedsättningen av arbetsförmågan inträffade innan personen bosatte sig i Sverige. I den mån personer som tillhör denna grupp inte kan försörja sig själva, är de redan i dag hänvisade till det kommunala försörjningsstödet. Det bör dock framhållas att om försäkringsfallet inträffade före ingången av det år då den försäkrade fyllde 18 år, gäller inte

kravet att den försäkrade ska vara försäkrad vid försäkringsfallet (33 kap. 5 § andra stycket).

Det förhållandet att hemlandstidsregeln enligt vad som redovisats ovan ger upphov till svårmotiverade skillnader mellan olika grupper, och att den därmed framstår som ineffektiv och inkonsekvent, talar med styrka för att den bör avskaffas.

Det finns emellertid också omständigheter som kan anföras emot ett borttagande av hemlandstidsregeln inom sjukersättningens och aktivitetsersättningens grundskydd. Dessa grundskydd är, liksom grundskyddet inom den allmänna ålderspensionen, avsedda att kunna utgöra en långvarig försörjningskälla för dem som kan tillgodoräknas en tillräckligt lång försäkringstid för att ha rätt till en ersättning på en nivå som ger en rimlig levnadsstandard. Det saknas emellertid inom sjukersättning och aktivitetsersättning en förmån som den försäkrade, på motsvarande sätt som äldreförsörjningsstödet för ålderspensionärer, kan ta del av om hans eller hennes försäkringstid skulle vara så kort att garantiersättningen inte gör det möjligt att klara försörjningen. I ett sådant fall är den enskilde hänvisad till det kommunala försörjningsstödet, vilket utgår på en lägre nivå och är hårdare behovsprövat samt inte är avsett att vara en långvarig försörjningskälla. Att ta bort hemlandstidsregeln skulle mot den bakgrunden kunna medföra en sänkning av den disponibla inkomsten för de personer som annars hade fått tillgodoräkna sig hemlandstid. Ett borttagande skulle också innebära att ett statligt åtagande övervältras på kommunerna.

Enligt de beräkningar vi gjort, och som redovisas närmare i avsnitt 8.3, är det ett mycket litet antal personer – uppskattningsvis 150 per år av de som nybeviljas sjukersättning eller aktivitetsersättning – som skulle beröras av ett borttagande av hemlandstidsregeln för de aktuella förmånerna. De berörda återfinns dock framför allt långt ner i inkomstfördelningen och det är även där den största sänkningen av ekonomisk standard sker. Det innebär att ett borttagande av hemlandstidsregeln särskilt skulle träffa personer som redan är ekonomiskt svaga. Samtidigt bör det framhållas att följderna då blir att denna grupp försätts i samma situation som de personer som i dag inte omfattas av hemlandstidsregeln och som under en tid varit bosatta utanför Sverige. Det kan också tilläggas att av dessa 150 individer har knappt 40 procent en så kort försäkringstid att de utöver sjukersättning eller aktivitetsersättning redan i dag också får

försörjningsstöd. För dessa innebär förslaget inte någon ekonomisk försämring, utan endast att personerna i fråga får en större del av sin inkomst i form av försörjningsstöd. Resterande 60 procent, motsvarande drygt 90 individer, skulle dock få en sänkning av sin disponibla inkomst jämfört med om förslaget inte genomförs.

Med hänsyn till att det är ett mycket litet antal personer som skulle beröras av förändringen, bedöms övervältringseffekten på kommunerna som låg. Även om kommunernas kostnader för försörjningsstöd överlag förefaller ha ökat under senare år bedöms därför inte effekten av ett borttagande av hemlandstidsregeln bli särskilt stor.

Sammanfattningsvis anser vi att skälen för att ta bort möjligheten att tillgodoräkna sig hemlandstid för grundskyddet inom sjukersättning och aktivitetsersättning överväger skälen emot ett sådant borttagande. Bosättningstid i ett tidigare hemland bör därför inte få tillgodoräknas som försäkringstid för grundskyddet inom sjukersättning och aktivitetsersättning. Hur detta grundskydd närmare bör utformas framgår av kapitel 6. Av förslagen till övergångsbestämmelser i kap. 7 framgår att borttagandet av hemlandstidsregeln inte ska gälla för dem som fått rätten till sjukersättning eller aktivitetsersättning fastställd innan de nya bestämmelserna ska börja tillämpas.

Avslutningsvis vill vi framhålla att det kan finnas anledning att utreda hur försörjningen bör lösas för dem som har långvarigt nedsatt arbetsförmåga men som inte har tillräckligt lång försäkringstid för att få sitt försörjningsbehov tillgodosett genom sjukersättningens och aktivitetsersättningens grundskydd. Vi vill också på nytt uppmärksamma den grupp, främst invandrare, som har en långvarigt nedsatt arbetsförmåga men som inte uppfyller kravet att genom bosättning i Sverige ha varit försäkrade för förmånen vid försäkringsfallet.³¹ Många inom dessa grupper kan anses vara mycket långvarigt och kanske livsvarigt arbetsoförmögna. Det kan finnas anledning att utreda om försörjningen för grupperna bör lösas på något annat sätt än att de varaktigt får sin försörjning tillgodosedd genom det kommunala försörjningsstödet.

³¹ Frågan har tidigare lyfts i prop. 2000/01:136, s. 20.

5.2 Beräkning av försäkringstid för grundpension efter sjukersättning

5.2.1 Uppdraget

För den som omedelbart före den månad han eller hon fyllde 65 år hade rätt till hel sjukersättning gäller, enligt 67 kap. 13 § socialförsäkringsbalken, följande. Den försäkringstid som legat till grund för sjukersättningen får användas vid fastställande av försäkringstiden för garantipension (för personer födda 1938 eller senare) om detta är förmånligare än en beräkning av försäkringstid enligt de bestämmelser som annars gäller för garantipension.

I våra tilläggsdirektiv uttalas att detta undantag ursprungligen härrör från regelverket för folkpension och att syftet med bestämmelsen var att den utgående förtidspensionen (nu sjukersättning) inte skulle minska på grund av ändrad andelsberäkning när personen fyllde 65 år. Eftersom det är många år sedan undantaget skapades och kringliggande förmåner har förändrats finns det anledning att se över även denna regel. Vi ska därför överväga om det fortsatt är motiverat att ha kvar detta undantag som innebär en möjlighet att räkna den försäkringstid som legat till grund för sjukersättningen som försäkringstid för garantipension. Vi ska även lämna nödvändiga författningsförslag.

I vårt delbetänkande har vi föreslagit att garantipensionen ska ersättas med en ny förmån benämnd grundpension. Våra bedömningar och förslag i det följande lämnas därför inte i förhållande till garantipensionen utan till den föreslagna grundpensionen.

5.2.2 Undantagsbestämmelsens bakgrund

Det tidigare pensionssystemet – folkpension

I det tidigare pensionssystemet omfattade den allmänna pensioneringen folkpensionering och tilläggs pensionering (ATP). Den grundläggande beståndsdelen i folkpensioneringen var folkpensionen, som gav ett grundskydd vid ålderdom. Folkpensionen utgavs före år 1993 med enhetliga belopp som var desamma för alla som hade rätt till förmånen (i första hand svenska medborgare men även vissa utländska medborgare som uppfyllde vissa bosättningskrav). En annan förmån

inom folkpensioneringen var pensionstillskottet, som utgick som ett tillägg till folkpensionen. Pensionstillskottet avräknades mot ATP. Föregångaren till sjukersättningen – förtidspensionen – var en del av pensionsystemet. Inom folkpensionen lämnades hel förtidspension med samma belopp som en ålderspension som togs ut vid 65 års ålder. För förtidspensionärer som saknade eller hade låg ATP utgick pensionstillskott med ett högre belopp än för ålderspensionärer. Storleken av hel förtidspension från ATP motsvarade i princip den ålderspension som den försäkrade skulle vara berättigad till om denne hade börjat uppbära sådan pension från och med den månad då han eller hon fyllde 65 år. För att uppnå det fanns särskilda regler om hänsynstagande vid pensionsberäkningen till tänkta förvärvsinkomster under tiden mellan pensionsfallet och 65 års ålder genom beräkning av antagandepoäng.

Från och med den 1 januari 1993 upphörde den tidigare ordningen med att folkpensionen utgavs med enhetliga belopp och ersattes med att folkpensionen skulle grundas på intjänande. Folkpension skulle kunna beräknas enligt två alternativa beräkningsregler: antingen enligt en bosättningsregel eller enligt en ATP-anknuten beräkningsregel. Enligt bosättningsregeln skulle folkpensionen beräknas på grundval av den pensionsberättigades bosättningsstid i Sverige från 16–64 års ålder. I fråga om folkpension i form av förtidspension skulle försäkringstiden beräknas genom att lägga samman *faktisk försäkringstid* (bosättningsstiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före pensionsfallet) och *framtida försäkringstid* (en viss proportionering av tiden från försäkringsfallet fram till 64 års ålder).

Samtidigt infördes en bestämmelse enligt vilken den som omedelbart före den månad då han fyllde 65 år uppburit hel förtidspension fick ålderspension efter samma antal 40-delar som förtidspensionen, om det var förmånligare. Den sistnämnda bestämmelsen motiverades enligt följande.

Fr.o.m. den månad då den pensionsberättigade fyller 65 år ersätts förtidspensionen av ålderspension. Även ålderspension, som utges till den som erhållit förtidspension dessförinnan och uppburit sådan pension till 65 års ålder, bör enligt min mening utges i förhållande till antalet faktiska bosättningsår t.o.m. det år då han fyller 64 år.

Den som omedelbart före den månad då han fyller 65 år erhållit hel förtidspension bör dock få ålderspension efter samma antal 40-delar som förtidspensionen, om det för förmånligare för honom.³²

I det betänkande som föregick propositionen, *Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden* (SOU 1992:26), anfördes att förhållandena kunde vara sådana att förtidspensionen beräknad under hänsynstagande till framtida bosättningstid är högre än en på grundval av faktiska bosättningsår beräknad ålderspension. Detta kunde bli fallet om pensionsfallet inträffat i relativt unga år och den pensionsberättigade varit bosatt i Sverige fram till pensionsfallet men under hela eller delar av tiden därefter fram till 65 års ålder varit bosatt i utlandet. För den som uppburit hel förtidspension kunde det te sig stötande om den utgående pensionen skulle minskas av att den ersätts av ålderspension. Mot bakgrund av detta föreslog utredningen att den som omedelbart före den månad då han eller hon fyllde 65 år erhöll hel förtidspension får ålderspension lämnas efter samma 40-delar som förtidspensionen, om det är förmånligare för den försäkrade. Enligt utredningens uppfattning fanns det dock ingen anledning att föreslå motsvarande regler för den som uppburit endast halv förtidspension eller två tredjedelar av hel förtidspension utan för dessa kategorier borde ålderspension alltid beräknas enligt huvudregeln på grundval av faktisk bosättning mellan 16 och 64 års ålder.³³

När folkpensionen i form av ålderspension ersattes av garantipensionen år 2003 överfördes bestämmelsen om möjligheten att grunda garantipensionen på den försäkringstid som legat till grund för förtidspensionen. I lagens förarbeten uttalades huvudsakligen följande.³⁴

Syftet med bestämmelsen om folkpension i form av ålderspension är att den utgående pensionen inte ska minskas på grund av ändrad andelsberäkning. En motsvarande regel bör gälla för garantipensionen, åtminstone tills vidare. Behovet av regeln får eventuellt övervägas på nytt när det står klart vilka regler som ska gälla i framtiden för förtidspension.

³² Prop. 1992/93:7, s. 44.

³³ SOU 1992:26, s. 126.

³⁴ Prop. 1997/98:152, s. 55.

Från förtidspension till sjukersättning

År 2003 ersattes förtidspensionen av förmånerna sjukersättning och aktivitetsersättning. Denna reform innebar att förmånen flyttades från pensionssystemet och blev en del av sjukförsäkringen. Skälet till detta var bl.a. att skapa en finansiellt sammanhållen försäkring som innefattade alla ersättningsfall på grund av sjukdom och annan nedsättning av den fysiska eller psykiska arbetsförmågan, oavsett varaktighet.³⁵ I och med reformen ändrades den aktuella paragrafen i lagen om garantipension på så sätt att formuleringen *hel förtidspension* ersattes med *hel sjukersättning i form av garantiersättning*. Den aktuella ändringen och vissa andra föreslagna ändringar beskrevs i förarbetena som sådana följdändringar som hänger samman med att lagar och ersättningar i och med reformeringen bytt namn och att därmed även hänvisningar i andra lagar måste följdändras. Ändringarna ansågs sålunda inte innebära någon ändring i sak.³⁶ Såvitt vi kan bedöma har frågan i övrigt inte berörts i de beredningsunderlag som föregick 2003 års förtidspensionsreform.³⁷

En ändring av det aktuella lagrummet i lagen om garantipension gjordes år 2007 genom att formuleringen ”Den som omedelbart före den kalendermånad då han eller hon fyllde 65 år *uppbär* hel sjukersättning ...” ändrades till ”Den som omedelbart för den kalendermånad då han eller hon fyllde 65 år *hade rätt till* hel sjukersättning ...”. Som skäl för ändringen angavs följande.

Garantipension reduceras av den inkomstrelaterade ålders- eller efterlevandepensionen. Motsvarande gäller för garantiersättningen som reduceras av aktivitets- eller sjukersättningen. Det innebär att garantipension och garantiersättning endast betalas ut till försäkrade som inte har arbetat eller har haft en låg inkomst och därmed uppbär en låg inkomstgrundad förmån. Om den inkomstgrundade förmånen har reducerat bort garantipensionen eller garantiersättningen kan den försäkrade inte sägas uppbära denna men den försäkrade har likväl rätt till den. För att förtydliga lagtexten i 2 kap 6 § lagen om garantipension föreslår regeringen därför att kravet på att den som omedelbart före den månad han eller hon fyllde 65 år har uppburit hel sjukersättning eller hel sär-

³⁵ Prop. 2000/01:96, s. 69.

³⁶ Prop. 2001/02:84, s. 103. Se även författningskommentaren på s. 115 där det uttryckligen uttalas att det i den aktuella paragrafen endast görs följdändringar.

³⁷ Se t.ex. promemorian Ersättning och ålderspensionsrätt vid långvarig eller varaktig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan (Ds 2002:39).

skild efterlevandepension ändras till att den försäkrade skall ha haft rätten till den aktuella förmånen för att omfattas av bestämmelsen.³⁸

I och med införandet av socialförsäkringsbalken överfördes regleringen av såväl sjukersättningen som garantipensionen till den nya balken.

5.2.3 Försäkringstid för sjukersättning ska inte kunna räknas som försäkringstid för grundpension

Förslag: Det ska inte vara möjligt att som försäkringstid för grundpension räkna den försäkringstid som har legat till grund för sjukersättning.

Skälen för förslaget: Vi har i vårt delbetänkande föreslagit att försäkringstid som legat till grund för beräkning av sjukersättning ska få räknas som försäkringstid för grundpension under motsvarande förutsättningar som gäller i fråga om garantiersättning.

När bestämmelsen infördes inom ramen för folkpensionssystemet år 1993 anförde lagstiftaren inte några egentliga skäl till varför den borde införas eller varför den var begränsad till personer som uppbar *hel* förtidspension.³⁹ I den utredning som föregick lagstiftningen gjordes bedömningen att det för den som uppburit *hel* förtidspension kunde te sig stötande om den utgående förtidspensionen skulle minskas av att den ersätts av ålderspension. Enligt den utredningens uppfattning fanns det dock ingen anledning att föreslå motsvarande regler för den som uppburit förtidspension med en mindre omfattning än *hel* sådan förmån.⁴⁰

Bestämmelsen kom att utan vidare överväganden föras vidare när folkpensionen i form av ålderspension ersattes med garantipension, när förtidspension ersattes med sjukersättning och aktivitetsersättning och när lagregleringen om sjukersättning och garantipension överfördes till den nya socialförsäkringsbalken. Det kan dock noteras att lagstiftaren – när bestämmelsen fördes in i den numera upphävda lagen (1998:702) om garantipension uttalade att behovet av

³⁸ Prop. 2006/07:29, s. 12.

³⁹ Jfr prop. 1991/92:7, s. 44.

⁴⁰ SOU 1992:26, s. 126.

regeln eventuellt fick övervägas på nytt när det stod klart vilka regler som ska gälla i framtiden för förtidspension.⁴¹ Detta har dock inte kommit att ske.

Förtidspensionen utgjorde ursprungligen tillsammans med ålderspensionen delar av folkpensionen och utgavs med samma belopp. 1990-talets pensionsreform innebar att den förmån som skulle komma att ersätta förtidspensionen inte längre skulle ingå i pensionssystemet utan i sjukförsäkringssystemet bl.a. med skälet att skapa en finansiellt sammanhållen försäkring som innefattade alla ersättningsfall på grund av sjukdom och annan nedsättning av den fysiska eller psykiska arbetsförmågan, oavsett varaktighet.⁴² Sjukersättningen utgör således till skillnad från förtidspensionen inte en del av pensionssystemet utan är en egen sjukförsäkringsförmån som beräknas enligt egna från pensionssystemet separata bestämmelser. Det är därför i sig mycket tveksamt ur ett systemperspektiv om en pensionsförmån ens i undantagsfall bör grundas på bestämmelser vars syfte är att beräkna en sjukförsäkringsförmån.

En skillnad mellan dagens pensionssystem och det system som rådde vid tiden för undantagsregelns införande var att folkpensionen utgjorde en del av den sammanlagda pensionen och gav ett pensionsskydd för alla (efter år 1993 för det stora flertalet) pensionärer och motsvarade det första basbeloppet för vilken inkomstdel någon rätt till ATP inte kunde uppkomma. Dagens inkomstgrundade ålderspension är över huvud taget inte konstruerad som ATP var och samspelar inte med garantipensionen eller den föreslagna grundpensionen på samma sätt som folkpensionen och ATP gjorde. Detta förhållande minskar enligt vår mening skälen för att bibehålla undantagsregeln.

I fråga om tillgodoräknande av försäkringstid finns likheter mellan den i kap. 6 föreslagna sjukersättningen i form av grundersättning och den i delbetänkandet föreslagna grundpensionen. Detsamma gäller i fråga om dagens garantiersättning och garantipension. Det tidsintervall inom vilket man kan tillgodoräknas försäkringstid är i båda fallen 16 till 64 år och vad som kan avse försäkringstid är detsamma i båda fallen. Däremot beräknas förmånerna inte på samma sätt vilket medför att ersättningsbeloppen i princip undantagslöst ändras och blir lägre när en sjukersättning i form av garantiersättning övergår till

⁴¹ Prop. 1997/98:152, s. 55.

⁴² Prop. 2000/01:96, s. 69.

garantipension. Därmed har det som ursprungligen synes ha varit det enda skälet till undantagsbestämmelsen, dvs. att säkerställa en oförändrad ersättningsnivå, förlorat sin betydelse. Det är vidare svårt att motivera varför de försäkrade som haft hel sjukersättning behandlas förmånligare än de som haft tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels sjukersättning. Enligt de beräkningar vi gjort, och som redovisas närmare i avsnitt 8.4, var det år 2019 drygt tre procent (cirka 1 000 personer) som nybeviljades garantipension och som fick pensionen beräknad utifrån den försäkringstid som hade gällt för personens tidigare sjukersättning. För dessa var försäkringstiden i snitt cirka nio år längre än om den uteslutande beräknats enligt de allmänna reglerna om försäkringstid för garantipension. Ett slopande av den aktuella undantagsregeln skulle således leda till att vissa personer kommer att få en lägre garantipension eller grundpension än han eller hon skulle ha kunnat få med nuvarande regler, i flera fall med ett för den enskilde betydande belopp. Det rör sig dock om ett mindre antal personer och vi anser med hänsyn till de ovanstående skälen i övrigt att det sammanfattningsvis inte längre bör vara möjligt att som försäkringstid för grundpension räkna den försäkringstid som har legat till grund för sjukersättning. Det förtjänar att påpekas att för den vars grundläggande försörjningsbehov därmed inte tillgodoses genom den allmänna ålderspensionen finns – till skillnad från när undantagsbestämmelsen första gången infördes – möjligheten att få äldreförsörjningsstöd.

6 Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning

6.1 Inledning

6.1.1 Sjukersättning och aktivitetsersättning

Vad är sjukersättning och aktivitetsersättning?

Sjukersättning eller aktivitetsersättning kan lämnas till en försäkrad vars arbetsförmåga är långvarigt nedsatt på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan (33 kap. 2 och 5 §§ socialförsäkringsbalken).

Enligt huvudregeln har en försäkrad vars arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan och som var försäkrad vid försäkringsfallet rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning. Om försäkringsfallet har inträffat före ingången av det år då den försäkrade fyllde 18 år, gäller inte kravet att den försäkrade ska vara försäkrad vid försäkringsfallet (33 kap. 5 §).

För rätt till sjukersättning krävs att arbetsförmågan kan anses stadigvarande nedsatt och att medicinsk eller arbetslivsinriktad rehabilitering inte bedöms kunna leda till att den försäkrade återfår någon arbetsförmåga (33 kap. 6 §). För rätt till aktivitetsersättning krävs att nedsättningen kan antas bestå under minst ett år (33 kap. 7 §).

Förmånerna kan lämnas enligt fyra förmånsnivåer: hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels sjukersättning eller aktivitetsersättning. Avgörande för vilken förmånsnivå som är tillämplig är storleken av förmånstagarens nedsättning av arbetsförmågan (33 kap. 9 §). När det bedöms hur nedsatt arbetsförmågan är ska Försäkringskassan

beakta den försäkrades förmåga att försörja sig själv genom förvärvsarbete på arbetsmarknaden (33 kap. 10 §).

Hel sjukersättning kan lämnas tidigast från och med juli det år då den försäkrade fyller 19 år och längst till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 65 år. Tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels sjukersättning kan lämnas tidigast från och med den månad då den försäkrade fyller 30 år och längst till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 65 år (33 kap. 16 §). Aktivitetsersättning kan tidigast lämnas från och med juli det år då den försäkrade fyller 19 år och längst till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 30 år (33 kap. 18 §).

6.1.2 Från förtidspension till sjukersättning och aktivitetsersättning

Den tidigare förtidspensionen

Sjukersättning och aktivitetsersättning ersatte den tidigare förtidspensionen i samband med att det reformerade pensionssystemet trädde i kraft. Nedan redovisas översiktligt regleringen av förtidspensionen och hur denna kom att ersättas av de nuvarande förmånerna.

Förtidspension var en del av det tidigare pensionssystemet. Enligt de tidigare reglerna i den numera upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring utgavs förtidspension – inom både folk- och tilläggspensioneringen (ATP) – till en försäkrad som hade fyllt 16 år men inte 65 år och vars arbetsförmåga på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan var varaktigt nedsatt med minst en fjärdedel. Inom folkpensioneringen betalades hel förtidspension med samma belopp som en ålderspension som togs ut vid 65 års ålder. För förtidspensionärer som saknade eller hade låg ATP utgick pensionstillskott med ett högre belopp än för ålderspensionärer.¹

Storleken av hel förtidspension från ATP motsvarade i princip den ålderspension som den försäkrade skulle vara berättigad till om denne hade börjat uppbära sådan pension från och med den månad då han eller hon fyllde 65 år. För att uppnå det syftet fanns särskilda regler om hänsynstagande vid pensionsberäkningen till tänkta för-

¹ SOU 1994:20, s. 385–388.

värvsinkomster under tiden mellan pensionsfallet och 65 års ålder genom beräkning av antagandepoäng.²

På liknande sätt som för ålderspension infördes från och med den 1 januari 1993 intjänandebestämmelser för folkpension i form av förtidspension på så sätt att förmånen beräknades på grundval av den pensionsberättigades bosättningstid. Innan dess hade folkpension i form av förtidspension utgetts till svenska medborgare. Utländska medborgare eller statslösa hade också haft rätt till folkpension i form av förtidspension, om personen antingen var bosatt i Sverige sedan minst fem år eller, om han eller hon varit bosatt här sedan kortare tid än fem år, hade varit normalt arbetsför oavbrutet minst ett år under bosättningstiden.³

Enligt de bestämmelser som trädde i kraft år 1993 beräknades förtidspension på grundval av dels den tid den berättigade varit bosatt i Sverige till och med året före pensionsfallet, dels en antagen framtida bosättningstid. Den antagna framtida bosättningstiden beräknades på så sätt att, om den pensionsberättigade hade varit bosatt i Sverige minst 4/5 av tiden från och med det år då han fyllde 16 år till och med året före pensionsfallet, fick som bosättningstid tillgodoräknas hela tiden från och med året för pensionsfallet till och med det år då han fyllde 64 år. Om den faktiska bosättningstiden under den angivna tiden var kortare, fick som framtida bosättningstid tillgodoräknas så stor del av tiden från och med året för pensionsfallet till och med det år då personen fyller 64 år som motsvarar förhållandet mellan den faktiska bosättningstiden i landet från och med 16-årsåret till och med året före pensionsfallet och 4/5 av hela angivna period. I fall då den pensionsberättigades arbetsförmåga blev ytterligare nedsatt så att förtidspensionen skulle utges med högre grad, skulle en ny beräkning av bosättningstid göras. Omräkningen skulle i dessa situationer ske efter samma principer som vid den ursprungliga beräkningen. Den som omedelbart före den månad då han fyllde 65 år uppburit hel förtidspension fick ålderspension efter samma antal 40-delar som förtidspensionen, om det var förmånligare.⁴

Förtidspensionen kunde alternativt beräknas enligt den s.k. ATP-anknutna regeln. Hänsyn togs då till år med faktiska ATP-poäng och till år med antagandepoäng. Pensionen skulle med andra ord beräk-

² SOU 1994:20, s. 385–388.

³ Se 5 kap. 4 § i den numera upphävda lagen om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring, i dess lydelse före den 1 januari 1993. Se även SOU 1992:26, s. 57–59.

⁴ Prop. 1992/93:7, s. 42.

nas under antagande att den försäkrade för varje år från och med det år då pensionsfallet inträffar till och med det år då han uppnår 64 års ålder skulle ha tillgodoräknats vissa pensionspoäng (antagandepoäng). För att pensionsberäkning med antagandepoäng skulle få äga rum, krävdes att den försäkrade antingen vid tidpunkten för pensionsfallet haft en sjukpenninggrundande inkomst som lägst motsvarade det vid årets ingång gällande basbeloppet eller kunde tillgodoräknas pensionspoäng för två av de fyra åren närmast före året för pensionsfallet.⁵

För svenska medborgare som fått sin arbetsförmåga varaktigt nedsatt före ingången av det år då han eller hon fyllde 18 år infördes en bestämmelse som innebar att denne som bosättningstid fick tillgodoräkna sig tiden från och med 16-årsåret till och med det år då personen fyller 64 år. Vid beräkningen skulle dock bortses från tid efter fyllda 16 år under vilken den berättigade inte varit bosatt i Sverige. För utländska medborgare gällde motsvarande regler under förutsättning att den pensionsberättigade var bosatt i Sverige sedan minst fem år.⁶

Reformeringen av förtidspensionen

Eftersom förtidspensionen var en del av pensionssystemet, behövde även denna anpassas till det reformerade pensionssystemet som trädde i kraft under åren kring millennieskiftet. Reformeringen av förtidspensionen innebar att den flyttades från pensionssystemet och blev en del av sjukförsäkringen. Skälet till detta var bl.a. att skapa en finansiellt sammanhållen försäkring som innefattade alla ersättningsfall på grund av sjukdom och annan nedsättning av den fysiska eller psykiska arbetsförmågan, oavsett varaktighet. Övriga utgångspunkter för reformeringen av förtidspensionen var att försäkringen skulle bygga på principen om ersättning för inkomstbortfall och baseras på en uppskattning av den inkomst den försäkrade skulle ha haft om nedsättningen av arbetsförmågan inte inträffat. Till grund för uppskattningen skulle inkomsterna åren närmast före försäkringsfallet användas. För den som före försäkringsfallet saknat eller har haft låga förvärvsinkomster skulle den inkomstrelaterade ersätt-

⁵ Prop. 1992/93:7, s. 46 och 47.

⁶ Prop. 1992/93:6, s. 44–46.

ningen kompletteras med ett grundskydd som utformades med utgångspunkt i en åldersberoende garantinivå. Den garanterade nivån syftade till att säkerställa att alla försäkrade som drabbas av sjukdom eller funktionshinder tillförsäkras en rimlig levnadsstandard. Den inkomstrelaterade ersättningen skulle finansieras genom sjukförsäkringsavgifter och grundskyddet med allmänna skattemedel.⁷

Regeringens ursprungliga riktlinjer för grundskyddet

I de ursprungliga riktlinjer för den reformerade förtidspensionen som antogs av riksdagen angavs att grundskyddet även fortsättningsvis skulle omfatta ett ekonomiskt skydd för dem som under tiden före pensionsfallet haft låga eller inga förvärvsinkomster. Skyddet skulle utformas med utgångspunkt i en åldersberoende garantinivå och skulle för dem vars inkomstrelaterade förtidspension understeg garantinivån utges som en utfyllnad upp till garantinivån. För dem som saknade inkomstrelaterad förtidspension skulle utges en ersättning som motsvarade den garanterade nivån.⁸

Den inkomstrelaterade ersättningen skulle enligt riktlinjerna alltså kompletteras med en ersättning som garanterade en rimlig försörjningsnivå även för dem som före pensionsfallet haft låga förvärvsinkomster eller inga sådana inkomster alls och som drabbats av en varaktigt nedsatt arbetsförmåga. Garantinivån skulle utformas så att den vid en jämförelse med normala förvärvsinkomster och också den inkomstrelaterade förtidspensionen motsvarade en mycket försiktig uppskattning av vilka inkomster den försäkrade skulle ha haft om han eller hon inte hade drabbats av nedsatt arbetsförmåga. Nivån på den garanterade ersättningen skulle vara sådan att den möjliggjorde en rimlig levnadsstandard för dem som inte fick en tillräcklig inkomstgrundad ersättning. Det ansågs att den ekonomiska garantin borde ligga på en högre nivå än vad som krävs för en skäligen levnadsnivå i den mening som avses i socialtjänstlagen. Den garanterade nivån skulle i princip täcka normala konsumtionsbehov, dock med undantag av boendekostnaden, vilken skulle hanteras för sig. Nivån skulle,

⁷ Prop. 2000/01:96, s. 68–70; se även prop. 1997/98:111, s. 4–8.

⁸ Prop. 1997/98:111, s. 21. Frågan om utformningen av den reformerade förtidspensionen hade dessförinnan utretts av Förtidspensionsutredningen, vars slutsatser redovisades i betänkandet *Ohälsöförsäkring – Trygghet och aktivitet* (SOU 1997:166).

med undantag för de yngre åldersgrupperna, i princip motsvara den nivå som tillämpades i det tidigare systemet.⁹

I riktlinjerna uttalades också följande.¹⁰

Till skillnad från folkpensionen är garantibelopp i den av regeringen förordade utformningen en typ av förmån som inte bör vara exportabel eftersom den torde vara att anse som en s.k. minimiförmån enligt artikel 50 i förordning (EEG) nr 1408/71. Rätt till ersättning skall endast föreligga vid bosättning i Sverige. Därför uppkommer inte samma risk för totalt sett ökade kostnader vid ett genomförande av regeringens nu lämnade förslag som förelåg för det fall att rätt till folkpension skulle kunna föreligga oberoende av bosättningsstid eller efter en kortare bosättningsstid i Sverige. För att garantibeloppet inte skall behöva betalas inom hela EU/EES fordras ett enhälligt beslut av Europeiska unionens råd om att förmånen skall tas upp i bilaga II a till förordning (EEG) nr 1408/71.

Starka skäl kan anföras för att den som är bosatt i Sverige och som av medicinska orsaker drabbats av varaktigt nedsatt arbetsförmåga erhåller sin försörjning från socialförsäkringssystemet. Alternativet att bibehålla ett krav på bosättningsstid av motsvarande längd som gäller för rätt till folkpension innebär för de allra flesta som inte kan förvärvsarbeta av medicinska orsaker och dessutom inte uppfyller kravet på bosättningsstid att de blir beroende av sina anhöriga eller av socialbidrag för att kunna försörja sig. En förmån som socialbidrag är inte avsedd att utgöra en långvarig försörjningskälla vid inkomstbortfall på grund av sjukdom eller funktionshinder. Om sjuka eller funktionshindrade människor ställs utanför rätten till ersättning i form av förtidspension och hänvisas till socialbidrag föreligger det dessutom en risk för att de samtidigt inte får del av relevanta rehabiliteringsinsatser. Med en bosättningsbaserad garantinivå blir vidare försörjningen av sjuka eller funktionshindrade invandrare ett statligt ansvar, vilket undanröjer risken för ekonomiska snedbelastningar mellan kommunerna.

Det är vidare naturligt att en förmån av sådan karaktär som den föreslagna garantinivån, som är oberoende av tidigare förvärvsarbete och därtill bestämd utifrån det konsumtionsmönster och den prisnivå som råder i det land som utger förmånen, utges endast vid bosättning i detta land. Sammantaget finner regeringen att övervägande skäl talar för att rätt till garantinivå skall föreligga vid och endast vid bosättning i Sverige.

Regeringen föreslår mot bakgrund av det anförda att rätt till garantibelopp skall föreligga enbart vid bosättning i Sverige, dvs. i princip oberoende av bosättningsstid.

⁹ Prop. 1997/98:111, s. 22–25.

¹⁰ Prop. 1997/98:111, s. 27 och 28.

Riktlinjerna förespråkade alltså att grundskyddet inte skulle vara beroende av försäkringstid och att det skulle samordnas enligt de särskilda bestämmelserna om minimiförmåner i förordning 1408/71.¹¹ Hänvisningen till att förmånen skulle behöva tas upp i en bilaga till förordningen och godkännas av rådet, vilket vid den tidpunkten var ett krav för att en förmån skulle kategoriseras som en hybridförmån, antyder emellertid att regeringen gjorde bedömningen att förmånen skulle behöva kategoriseras som en hybridförmån för att säkerställa att den inte skulle bli exportabel.

I samband med att riktlinjerna i propositionen antogs noterade socialförsäkringsutskottet i sitt betänkande att det med de föreslagna reglerna inte skulle vara möjligt att uppbära förtidspension enligt garantinivån vid bosättning utanför Sverige, såvitt avser EU/EES-området under förutsättning att Europeiska unionens råd enhälligt godkänner detta och att den ekonomiska situationen i det enskilda fallet då beror på hur trygghetssystemet är utformat i det nya landet. Utskottet förutsatte att effekterna av detta skulle komma att analyseras i samband med den fortsatta beredningen av ärendet.¹² Även socialförsäkringsutskottet förefaller sålunda ha varit av uppfattningen att en kategorisering som hybridförmån var nödvändig för att förmånen inte skulle bli exportabel.

Det reformerade grundskyddet – garantiersättning

Under den vidare beredningen av frågan om en reformering av förtidspensionen ändrades synen på hur grundskyddet borde utformas.¹³ Det ansågs i den efterföljande propositionen med förslag till de nya förmånerna sjukersättning och aktivitetsersättning finnas starka skäl att frånga den av riksdagen beslutade riktlinjen att grundskyddet skulle vara oberoende av försäkringstid. I stället föreslogs att det nya grundskyddet skulle vara beroende av försäkringstid genom att garantiersättningen skulle vara andelsberäknad, på liknande sätt som garanti-

¹¹ Motsvarande bedömning hade gjorts av Förtidspensionsutredningen, se SOU 1997:166, s. 512 och 513.

¹² Bet. 1997/98:SfU11, s. 20.

¹³ Den vidare beredningen skedde i projektform inom Socialdepartementet och resultatet redovisades i ett antal promemorior, bl.a. promemorian *Sjukersättning i stället för förtidspension – Ersättning och ålderspensionsrätt vid långvarig eller varaktigt medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan* (Ds 2000:39).

pensionen, för den som inte kan tillgodoräknas minst 40 års försäkringstid i Sverige.¹⁴

De förmåner som tidigare hade föreslagits i riktlinjepropositionen (prop. 1997/98:111) bedömdes nu snarare eventuellt kunna inordnas under regelverket för hybridförmåner, än under bestämmelsen om minimiförmåner. Regeringen konstaterade att enligt regelverket för hybridförmåner ska personer för vilka förordningen gäller erhålla sådana kontantförmåner uteslutande i den medlemsstat där de är bosatta och i enlighet med den statens lag, under förutsättning att förmånen är förtecknad i bilaga II a till förordningen. För att förmånen ska upptas i bilaga II a fordras ett enhälligt beslut om detta av Europeiska unionens råd.¹⁵

Ett skäl att frångå det tidigare förslaget var de konsekvenser som en sjukersättning eller aktivitetsersättning i form av garantiersättning, av den typ som föreslogs i riktlinjepropositionen, skulle kunna få i förhållande till EG-rätten. Effekterna bedömdes inte bli tillfredsställande vare sig för den enskilde eller för staten. Regeringen anförde bl.a. följande.¹⁶

Den enskildes rätt till garantiersättning och den totala omfattningen av svenska statens åtagande när det gäller denna ersättning skulle, som en följd av reglerna i förordningen (EEG) nr 1408/71, inte vara kända förrän Europeiska unionens råd fattat beslut i frågan om garantiersättning är att betrakta som en sådan icke avgiftsfinansierad förmån för vilken det inte föreligger exportskyldighet. Den omständighet som bedöms mest kritisk för möjligheten att få acceptans hos samtliga medlemsstater för att få garantiersättning upptagen i bilaga II a till förordningen (EEG) nr 1408/71 antas vara att garantiersättningen inte kommer att vara beroende av en uppskattning av individuella behov (inkomstprövning).

Om garantiersättning inte skulle bli accepterad som en särskild icke avgiftsfinansierad förmån enligt artikel 10 a får det givetvis betydelse både för exportskyldigheten och risken för överkompensation. Som framgår av motiven för nuvarande bestämmelser om krav på viss bosättningstid för rätt till oavkortad folkpension och viss försäkringstid för garantipension, skulle en garantiersättning som inte görs beroende av försäkringstid kunna innebära mycket långtgående åtaganden för Sveriges räkning och leda till tveksamma resultat. Ett sådant system skulle bl.a. innebära att en person som endast varit bosatt i Sverige under mycket kort tid skulle få rätt till full garantiersättning oberoende av varifrån han eller hon hade invandrat. Det skulle vidare innebära att en försäkrad som

¹⁴ Prop. 2000/01:96, s. 102 och 103.

¹⁵ Prop. 2000/01:96, s. 104 och 105.

¹⁶ Prop. 2000/01:96, s. 105 och 106.

omfattas av förordningen (EEG) nr 1408/71 skulle ha rätt att få denna ersättning utbetald inom hela EU/EES-området.

Om garantiersättning å andra sidan blev undantagen från exportskyldighet, skulle det medföra att den som beviljats garantiersättning går miste om denna även när han eller hon flyttar till annat land inom EU/EES-området. För den som inte omfattas av förordningen eller som flyttar till ett land utanför detta område blir förhållandet givetvis det samma. Att förmånen inte skulle exporteras ens inom EU/EES skulle innebära en radikal förändring mot vad som gäller i dag beträffande grundskyddet i dagens system. Förtidspension utbetalas till den som bor utomlands endast om han eller hon dessutom är berättigad till ATP. Denna begränsning har dock väsentliga undantag. Såväl 30-delsberäkning som 40-delsberäkning folkpension samt pensionstillskott exporteras i dag inom EU/EES. Folkpension exporteras även till ett antal andra länder med vilka Sverige har träffat avtal om social trygghet.

Konsekvensen av att garantiersättning inte skulle utbetalas inom EU/EES-området blir att den flyttande står utan grundskydd om han eller hon inte har rätt till någon förmån i det nya landet. För Sveriges del är det bara bostadstillägg till pensionärer som i dag räknas som sådana skattefinansierade förmåner som inte exporteras. Denna förmån kan, enligt regeringens uppfattning, inte anses vara jämförbar med ett grundskydd som i många fall utgör den sjukes eller funktionshindrades hela inkomst under många år.

Ett annat tungt vägande skäl för regeringen att frånga riktlinjerna, och i stället föreslå ett grundskydd i sjukersättningssystemet som i princip överensstämde med de tidigare reglerna om förtidspension och reglerna för rätt till garantipension, var det stora värde som det ansågs ligga i att de övergripande principerna i de stora trygghetsystemen inom socialförsäkringen var gemensamma. Mer enhetliga förutsättningar för rätt till förmåner ansågs öka allmänhetens möjlighet att förstå och acceptera systemen, samtidigt som administrationen underlättades.¹⁷

6.1.3 Garantiersättningens syfte och nuvarande utformning

Syftet

Det huvudsakliga syftet med garantiersättningen är enligt förarbetena att tillförsäkra i Sverige bosatta personer, som är arbetsoförmögna på grund av medicinska orsaker och som saknar eller har rätt till endast en låg inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersätt-

¹⁷ Prop. 2000/01:96, s. 106.

ning, ett grundskydd under förutsättning att de under tiden före försäkringsfallet har haft en rimlig anknytning till Sverige. Anknytningen till Sverige bedöms utifrån den försäkrades försäkringstid, vilken som huvudregel beräknas utifrån den försäkrades bosättnings- tid i Sverige. Garantiersättningen är alltså beroende av försäkringstid och det krävs en längre tids anknytning till Sverige för att det ska föreligga en rätt till oavkortad garantiersättning.¹⁸

Garantiersättningen kan ges upp till en viss högsta nivå, vilken benämns oavkortad garantiersättning. I förarbetena uttalas att nivån för oavkortad garantiersättning bör säkerställa att alla som drabbas av sjukdom eller funktionshinder tillförsäkras en rimlig levnadsstandard som i princip täcker alla normala konsumtionsbehov, med undantag för bostadskostnaden, dvs. i stort motsvara den nivå som tillämpades i det tidigare förtidspensionssystemet. Garantinivån bör alltså ligga på en sådan bruttonivå att inkomsten efter skatt i princip motsvarar nivån för grundskyddet i det tidigare systemet.¹⁹

I förarbetena anges att garantiersättningen, trots att det är fråga om ett grundskydd, bör ses som en ersättning för inkomstbortfall. Detta är ett av skälen till att garantiersättningens nivå är densamma för gifta och ogifta.²⁰

Utformningen

Rätt till sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning har en försäkrad som saknar inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning, eller vars inkomstrelaterade ersättning understiger en viss nivå (garantinivå). Garantiersättningen är beroende av en särskilt beräknad försäkringstid (35 kap. 2 § socialförsäkringsbalken).

Garantiersättning lämnas endast till den som kan tillgodoräknas en försäkringstid om minst tre år (35 kap. 3 §). Som försäkringstid får den försäkrade enligt huvudregeln tillgodoräkna sig faktisk försäkringstid och framtida försäkringstid (35 kap. 4 §).

Som faktisk försäkringstid räknas enligt huvudregeln tid när en person har varit försäkrad på grund av bosättning i Sverige enligt 5 kap. socialförsäkringsbalken (35 kap. 6 §). Enligt två särregler får

¹⁸ Prop. 2000/01:96, s. 107 och 108.

¹⁹ Prop. 2000/01:96, s. 114–116.

²⁰ Prop. 2000/01:96, s. 112 och 113.

emellertid under vissa förutsättningar även vistelsetid i Sverige före bosättning (35 kap. 7 §) och bosättnings tid i tidigare hemland (35 kap. 8–10 §§) räknas som faktisk försäkringstid.

Som framtida försäkringstid räknas tiden från det år då försäkringsfallet inträffade till och med det år den försäkrade fyller 64 år. Om den faktiska försäkringstiden är mindre än fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet beräknas den framtida försäkringstiden i stället som en så stor andel av tiden från och med året för försäkringsfallet, till och med det år då den försäkrade fyller 64 år, som motsvarar kvoten mellan den faktiska försäkringstiden och fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet (35 kap. 12 och 13 §§).

Det finns också en specialbestämmelse för försäkringsfall som inträffar före 18 års ålder. I ett sådant fall får som försäkringstid räknas tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med det år då han eller hon fyller 64 år. Hänsyn ska dock bara tas till tid då den försäkrade efter fyllda 16 år har uppfyllt förutsättningarna för tillgodoräknande av faktisk försäkringstid (35 kap. 14 och 15 §§).

När det gäller ersättningsnivån så motsvarar garantinivån för hel sjukersättning från och med den månad då den försäkrade fyller 30 år, för år räknat, 2,53 prisbasbelopp (35 kap. 18 §). Garantinivån för hel sjukersättning till och med månaden före den månad då den försäkrade fyller 30 år samt för hel aktivitetsersättning motsvarar för år räknat en nivå mellan 2,23 och 2,48 prisbasbelopp. Den exakta nivån beror på förmånstagarens ålder (35 kap. 19 §). För den som inte kan tillgodoräknas 40 års försäkringstid ska garantinivån avkortas till så stor andel av denna som svarar mot kvoten mellan försäkringstiden och talet 40 (35 kap. 20 §).

Beräkningen av garantiersättning sker enligt följande. För den som inte har inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning motsvarar årlig hel garantiersättning garantinivån (35 kap. 23 §). För den vars hela inkomstrelaterade sjukersättning eller aktivitetsersättning för år räknat understiger garantinivån motsvarar den årliga garantiersättningen differensen mellan garantinivån, efter avkortning med hänsyn till försäkringstid, och ett beräkningsunderlag (35 kap. 24 §). Beräkningsunderlaget utgörs av den årliga inkomstrelaterade sjukersättning eller aktivitetsersättning som den försäkrade har rätt till för det år som garantiersättningen avser (35 kap.

21 §). Som inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning avses även vissa utländska förmåner som inte är att likställa med garantiersättning (35 kap. 22 §). Partiell garantiersättning lämnas för år räknat med så stor andel av hel garantiersättning som motsvarar den andel av sjukersättning eller aktivitetsersättning som den försäkrade har rätt till (35 kap. 25 §).

6.1.4 Uppdraget och dess bakgrund

Vi har i vårt delbetänkande *Grundpension* (SOU 2019:53) gjort en analys av *Zaniewicz-Dybeck*-domen (C-189/16, EU:C:2017:946) och en kort sammanfattning av analysen redovisas i avsnitt 6.1.5 nedan. Av domen följer att garantipension för den som är född 1938 eller senare är en minimiförmån och att förmånen ska beräknas enligt artikel 58 i förordning 883/2004. Detta innebär med andra ord att förmånen i en samordningssituation ska beräknas enligt de särskilda bestämmelserna om minimiförmåner i kapitlet om ålders- och efterlevandepensioner i förordning 883/2004. Garantipensionen hade före domen inte beräknats enligt de särskilda bestämmelserna om minimiförmåner. I delbetänkandet har vi också redovisat vår bedömning att domen även påverkar garantipension till omställningspension, på så sätt att även denna förmån bör anses vara en minimiförmån.

Vi har i delbetänkandet föreslagit att garantipension för den som är född 1938 eller senare ersätts av en ny förmån, grundpension, och att även garantipension till omställningspension ersätts av en ny förmån, omställningspension i form av grundpension. Skälen för förslagen var bl.a. att en samordning av de båda garantipensionsförmånerna enligt den särskilda regleringen för minimiförmåner innebär att garantipensionens träffsäkerhet minskar i betydande utsträckning och ett urholkande av den bakomliggande principen att rätten till förmånerna ska grundas på en stark anknytning till Sverige. Dessa konsekvenser av en förändrad samordning bedömdes avsevärt kunna undergräva förmånens legitimitet, eftersom kravet på anknytning till Sverige ansågs vara en förutsättning för att kunna upprätthålla de förhållandevis höga ersättningsnivåerna för de båda förmånerna som finansieras genom allmän beskattning.

Vi gjorde i delbetänkandet också en bedömning av hur domen påverkar sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersätt-

ning. I delbetänkandet redovisas sammanfattningsvis följande bedömningar i detta avseende. Även sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning är – med hänsyn till att förmånernas syfte och beräkningssätt är mycket snarlika garantipensionens – sådana minimiförmåner som regleras av artikel 58 i förordning 883/2004.²¹ Att garantiersättning omfattas av de särskilda bestämmelserna om minimiförmåner i förordningen innebär att det inte längre finns någon skyldighet att betala ut förmånen till personer som är bosatta i andra medlemsstater. Det medför också att inte endast svensk försäkringstid ska beaktas vid beräkningen av förmånen, utan att även försäkrings- och bosättningsperioder i andra medlemsstater – till skillnad mot vad som gällt tidigare – ska beaktas. Dessutom får – vilket också skiljer sig från hur förordningen tidigare tillämpats – utländska förmåner som motsvarar sjukersättning eller aktivitetsersättning eller som utgör pension vid invaliditet, men som inte är att likställa med garantiersättning, minska garantiersättningen.

I delbetänkandet gjordes inte någon bedömning och lämnades inte några förslag om ett förändrat grundskydd inom sjukersättningen och aktivitetsersättningen, eftersom det låg utanför den uppdragsbeskrivning som fanns i direktiven. Genom tilläggsdirektiven har emellertid vårt uppdrag utvidgats till att, med utgångspunkt i den analys som gjordes i delbetänkandet av hur *Zaniewicz-Dybeck*-domen påverkar sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, föreslå en utformning av garantiersättningen som långsiktigt fungerar utifrån de ändrade förutsättningarna som EU-domen medför och som samspelar med garantipensionen. Enligt direktiven har lagstiftarens intention inte varit att förmånerna ska vara minimiförmåner.

6.1.5 Våra tidigare överväganden om vad som skiljer en minimiförmån från andra grundskyddsförmåner

Vi har i vårt delbetänkande redovisat en utförlig analys av EU-domstolens praxis som rör minimiförmåner.²² Nedan följer en kort sammanfattning av våra tidigare överväganden i frågan om vad som skiljer en minimiförmån från andra grundskyddsförmåner.

²¹ SOU 2019:53, s. 163–165.

²² SOU 2019:53, s. 87–93, 97–127 och 129–133.

Det är enligt EU-domstolens dom i målet *Browning* (C-22/81, EU:C:1981:316) fråga om en minimiförmån endast om bosättningsstatens lagstiftning innehåller en specifik garanti, som har till ändamål att tillförsäkra dem som åtnjuter sociala trygghetsförmåner en minimiinkomst som överstiger storleken på de förmåner som de hade kunnat göra anspråk på enbart med stöd av fullgjorda försäkringsperioder och erlagda avgifter. Uttalandet torde innebära att en minimiförmån måste vara utformad som en utfyllnad av eller ett tillägg till en pension som grundas på försäkringsperioder. Det har inte i EU-domstolens praxis närmare angetts vilka krav som ställs på den specifika garantin. Det är därför oklart om det måste vara ett uttryckligt minimibelopp som anges i den nationella lagstiftningen och om minimiförmånsbeloppet måste vara av en viss storlek. Domstolens uttalande i domen i målet *Torri* (C-64/77, EU:C:1977:197) – att förordningens artikel om minimiförmåner syftar till att komma till rätta med fall där en person under en relativt kort period har omfattats av lagstiftningarna i de stater där han eller hon har arbetat, vilket inneburit att det sammanlagda förmånsbeloppet från dessa stater inte gjort det möjligt för honom eller henne att uppnå en skälig levnadsnivå – talar för att det kan finnas ett krav på att det minimiförmånsbelopp som fastställs i bosättningsstatens lagstiftning måste vara en viss storlek, nämligen så högt att det garanterar en skälig levnadsnivå.

EU-domstolens uttalanden i domen i målet *Zaniewicz-Dybeck* får förstås som att domstolen anser att det syfte som garantipensionen har, enligt vad den svenska regeringen uppgav inför domstolen, uppfyller den definition av en minimiförmån som utvecklats i det tidigare avgörandet *Browning*. Enligt domen hade regeringen vid förhandlingen i EU-domstolen vitsordat att syftet med garantipensionen är att tillförsäkra de försäkrade en skälig levnadsnivå på så sätt att de garanteras en minimiinkomst som är större än det belopp som de skulle ha fått om de bara fick inkomstgrundad inkomstpension då den är för låg eller till och med obefintlig. I skälen för bedömningen att garantipension är en minimiförmån hänvisar domstolen endast till detta vitsordande och kategoriseringen förefaller därför helt bygga på hur domstolen uppfattat vad regeringen anfört om förmånens syfte.

6.2 Ett nytt grundskydd ska införas inom sjukersättningen och aktivitetsersättningen

Förslag: Ett nytt grundskydd ska införas inom sjukersättning och aktivitetsersättning. Det nya grundskyddet ska ersätta den nuvarande garantiersättningen.

Skälen för förslaget

Tre alternativ till utformning av grundskyddet inom sjukersättningen och aktivitetsersättningen

Som framgått ovan är bakgrunden till uppdraget i denna del att vi har gjort bedömningen att EU-domstolens dom i målet *Zaniewicz-Dybeck* påverkar vilka samordningsbestämmelser som är tillämpliga på sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning. Den hittillsvarande samordningen, då den särskilda regleringen för minimiförmåner inte tillämpas, kan något förenklat beskrivas enligt följande.

- Endast bosättnings- och försäkringsperioder i Sverige grundar en rätt till garantiersättning.
- Endast inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning från Sverige minskar garantiersättningen.
- Garantiersättning betalas ut även om förmånstagaren bosätter sig i en annan medlemsstat.

Den samordning som ska ske enligt den särskilda regleringen för minimiförmåner kan på motsvarande förenklade sätt beskrivas enligt följande.

- Bosättnings- och försäkringsperioder i alla medlemsstater ska grunda en rätt till garantiersättning.
- Förmåner från andra medlemsstater som motsvarar sjukersättning eller aktivitetsersättning eller som utgör pension vid invaliditet, men som inte är att likställa med garantiersättning, får minska garantiersättningen.

- Garantiersättning behöver inte betalas ut om förmånstagaren bosätter sig i en annan medlemsstat.

Det förtjänar att framhållas att det finns en viss rättslig osäkerhet om en minimiförmån inte i någon del behöver betalas ut vid bosättning i en annan medlemsstat.²³

När det gäller frågan om en långsiktigt fungerande utformning av garantiersättningen finns det, på motsvarande sätt som redovisats i vårt delbetänkande beträffande förmånerna garantipension för den som är född 1938 eller senare och garantipension till omställningspension, tre huvudsakliga alternativ.²⁴ Dessa är att låta garantiersättningen vara en minimiförmån, att göra garantiersättningen till en hybridförmån eller att skapa en ny grundskyddsförmån och utforma den så att den varken är en minimiförmån eller en hybridförmån.

Att låta garantiersättningen vara en minimiförmån och framöver samordnas enligt de särskilda bestämmelserna för sådana förmåner skulle, som redovisats, innebära att bosättnings- och försäkringsperioder i alla medlemsstater grundar en rätt till garantiersättning. När försäkringstiden inte kan begränsas till perioder i Sverige, kan förmånen enligt vår mening inte längre uppfylla syftet att det endast är personer som har haft en rimlig anknytning till Sverige som bör ha rätt till förmånen. I detta avseende får förmånen sålunda en avsevärt minskad träffsäkerhet. Samtidigt bedömer vi att den särskilda regleringen för minimiförmåner inte innehåller en tydlig skyldighet att betala ut förmånen till personer som är bosatta i andra medlemsstater än Sverige. Tillämpas systemet så skulle det innebära att förmånen kommer att kunna uppfylla principen om att endast personer som är bosatta i Sverige ska få förmånen.

Att göra garantiersättningen till en hybridförmån skulle innebära att förmånen inte behöver betalas ut till personer som är bosatta i andra medlemsstater. Hybridförmånerna kännetecknas bl.a. av att de garanterar de försäkrade en minimiinkomst med avseende på de ekonomiska och sociala förhållandena i den berörda medlemsstaten (se artikel 70 i förordning 883/2004) och syftar till att lindra en situation där det finns uppenbara behov. Det finns därför en osäkerhet om det är möjligt att behålla regleringen att förmånens storlek är

²³ Vi hänvisar här till de resonemang som förts i delbetänkandet, se SOU 2019:53, s. 121–127 och 131–133.

²⁴ Se SOU 2019:53, s. 221–223.

beroende av försäkringstid, om garantiersättning kategoriseras som en hybridförmån. Dessutom skulle behovsprövningen behöva göras mera ingående än vad som är fallet med dagens reglering, vilket för många av de som i dag får garantiersättning skulle medföra en sänkning av förmånen eller att rätten till förmånen helt upphörde. Det kan hävdas att en mer omfattande behovsprövning skulle göra förmånen mera träffsäker. En annan effekt av behovsprövningen är emellertid att den skulle vara administrativt betungande och därmed mer resurskrävande. Dessutom måste hybridförmåner förtecknas i bilaga X till förordning 883/2004, vilket kräver Europaparlamentets och rådets godkännande. Det är sammanfattningsvis därför oklart om den anknytningsprincip som ligger till grund för den nuvarande lagstiftningen kan upprätthållas och om kategoriseringen av förmånen som en hybridförmån skulle godkännas.

Att skapa en ny grundskyddsförmån och utforma den så att den varken är en minimiförmån eller en hybridförmån skulle innebära att grundskyddet inom sjukersättningen och aktivitetsersättningen hålls samman med de inkomstrelaterade förmånerna på samma sätt som den ursprungliga konstruktionen avsåg. Samordningen med förmåner från andra medlemsstater skulle då ske på väsentligen samma sätt som tidigare. Det skulle innebära att endast bosättnings- och försäkringsperioder i Sverige grundar en rätt till förmånen, att endast inkomstgrundad sjukersättning och aktivitetsersättning från Sverige minskar förmånen och att förmånen betalas ut även om förmånstagaren bosätter sig i en annan medlemsstat. Om detta alternativ väljs skulle alltså även fortsättningsvis gälla att endast personer som har en relativt stark anknytning till Sverige ska ha rätt till förmånen och att förmånsbeloppet beräknas i relation till den försäkrades grad av anknytning till Sverige.

Tidigare överväganden beträffande de tre alternativen

De tre ovan beskrivna alternativen till utformning av grundskyddet i sjukersättningen och aktivitetsersättningen analyserades i samband med reformeringen av pensionssystemet vid millennieskiftet, då även sjukersättning och aktivitetsersättning infördes och ersatte den tidigare förtidspensionen. I förarbetena lade man vid bedömningen vikt vid den rättsliga osäkerheten om grundskyddet skulle kunna

undantas från exportskyldigheten i samordningsbestämmelserna. Det betonades därvid särskilt att en kategorisering som hybridförmån skulle kräva ett godkännande av rådet och att förmånens behovsprövning kunde antas vara för svag för att rådet skulle ge ett sådant godkännande. Dessutom framhölls att en slopad export av förmånen skulle innebära en radikal förändring mot vad som gällde för det tidigare grundskyddet, vilket skulle ställa en flyttande person utan grundskydd om han eller hon inte hade rätt till någon förmån i det nya landet. Ett annat tungt vägande skäl för att inte välja minimi- och hybridförmånsspåren var det stora värde som ansågs ligga i gemensamma övergripande principer i de stora trygghetssystemen inom socialförsäkringen.²⁵

Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning utformades mot den angivna bakgrunden med det huvudsakliga syftet att tillförsäkra i Sverige bosatta personer, som är arbetsförmögna på grund av medicinska orsaker, ett grundskydd under förutsättning att de under tiden före försäkringsfallet har haft en rimlig anknytning till Sverige. Genom att förmånen gjordes beroende av försäkringstid knöts rätten till förmånen till den försäkrades anknytning till Sverige. För rätt till oavkortad garantiersättning skulle krävas en längre tids anknytning till Sverige.²⁶

Grundskyddet bör inte vara en minimiförmån eller en hybridförmån

Som framgått har utformningen av grundskyddet vid långvarig nedsatt arbetsförmåga sedan lång tid tillbaka byggts på principer som är gemensamma med utformningen av grundskyddet inom förmånerna vid ålderdom och till efterlevande. Detta har i sig ansetts ha ett stort värde, eftersom mer enhetliga förutsättningar för rätt till förmåner ökar allmänhetens möjlighet att förstå och acceptera systemen samtidigt som administrationen underlättas. Enligt vår mening utgör detta även nu tungt vägande skäl för att garantiersättningen, på motsvarande sätt som föreslagits i vårt delbetänkande beträffande garanti- och garantipension till omställningspension, bör ersättas med en ny grundskyddsformån som är utformad så att den varken är en minimiförmån eller en hybridförmån.

²⁵ Prop. 2000/01:96, s. 105 och 106.

²⁶ Prop. 2000/01:96, s. 107.

Storleken av den oavkortade garantiersättningen har lagts på en hög nivå, till och med högre än nivåerna för både garantipension för den som är född 1938 eller senare och garantipension till omställningspension. Syftet med förmånen är att den inte endast ska tillgodose den försäkrades grundläggande försörjningsbehov utan den ska tillförsäkra en rimlig levnadsstandard som i princip täcker alla normala konsumtionsbehov, med undantag för bostadskostnaden. Det har mot den bakgrunden inte ansetts finnas behov av en löpande strikt behovsprövning på samma sätt som det gör för de förmåner – exempelvis det kommunala försörjningsstödet – som har till syfte att utgöra den lägsta skyddsnivån i välfärdssystemet.

Det framstår inte som önskvärt att sänka förmånsnivåerna eller att genomgripande göra om förmånen till exempelvis en absolut lägstanivå med starka inslag av socialt bistånd. För att inte grundskyddet ska närma sig karaktären av ett försörjningsstöd framstår det som angeläget att det även framöver inte bör vara så strikt behovsprövat och att det bör ge uttryck för en mera allmän välfärd. Därmed framstår det inte som eftersträvansvärt att göra om grundskyddet till en hybridförmån, eftersom det skulle förutsätta en mera ingående behovsprövning.

För legitimiteten av ett grundskydd på en hög nivå som inte är så strikt behovsprövat är det av stor vikt att det har en hög träffsäkerhet. För både garantiersättning och den tidigare förmånen folkpension i form av förtidspension har rätten till förmånerna sedan lång tid tillbaka varit knuten till den försäkrades starka anknytning till Sverige. Tidigare kom kravet på anknytning till Sverige för rätten till folkpension i form av förtidspension främst till uttryck genom ett krav på svenskt medborgarskap. I samband med Sveriges närmande till och inträde i EU konstaterades att ett krav på medborgarskap inte var förenligt med EU:s samordningsbestämmelser. En direkt tillämpning av samordningsbestämmelserna på folkpension skulle medföra att kravet på svenskt medborgarskap inte skulle kunna upprätthållas, vilket ansågs leda till oacceptabla resultat. Av detta skäl infördes ett system för intjänande av pension genom bosättning.²⁷ När förtidspensionen gjordes om till sjukersättning och aktivitetsersättning ansåg lagstiftaren att rätt till garantiersättning på motsvarande sätt skulle relateras till bosättningsstid i Sverige och att det för rätt

²⁷ Prop. 1992/93:7.

till oavkortad garantiersättning bör krävas en längre tids anknytning till Sverige.

Rätten till oreducerat grundskydd har således sedan lång tid tillbaka varit kopplad till den försäkrades starka anknytning till Sverige. En samordning av garantiersättning enligt de särskilda bestämmelserna om minimiförmåner skulle medföra att denna anknytning inte skulle kunna upprätthållas. Detta skulle ge förmånen en avsevärt försämrad träffsäkerhet, eftersom förmånen skulle utgå till dem med anknytning till EES och Schweiz och inte längre till dem som endast har anknytning till Sverige. Förmånen skulle alltså inte längre fungera som avsett, vilket skulle göra att förmånens legitimitet skulle kunna sättas i fråga.

Det bör visserligen uppmärksammas att hybridförmåns- och minimiförmånsalternativen skulle kunna göra det möjligt att upphöra med utbetalningen av garantiersättning till personer som är bosatta i andra medlemsstater, även om bedömningen vad avser minimiförmånsalternativet är förknippad med en viss juridisk osäkerhet. En slopad export skulle ur ett perspektiv kunna anses värna anknytningen till Sverige genom att endast personer som är bosatta här kan få förmånen. Vid införandet av garantiersättningen ansågs en sådan förändring vara för radikal och medföra att en flyttande person skulle vara utan grundskydd om han eller hon inte hade rätt till någon förmån i det nya landet. Motsvarande förhållanden gäller enligt vår mening i dag. Vi bedömer dessutom att ett anknytningskrav som innebär att endast personer som är bosatta i Sverige är avsevärt mindre relevant och har en lägre träffsäkerhet än ett anknytningskrav som bygger på att förmånens storlek är beroende av en successivt tillgodoräknad försäkringstid i Sverige. Dessa förhållanden talar därför emot hybridförmåns- och minimiförmånsalternativen.

Det bör framhållas att alla de tre alternativen är förknippade med juridiska osäkerhetsmoment. Som berörts ovan finns det en viss osäkerhet i frågan om samordningsbestämmelserna innebär att minimiförmåner inte i någon del måste exporteras. För hybridförmånsalternativet finns det en osäkerhet om anknytningsprincipen i dess nuvarande form skulle vara möjlig att behålla, hur strikt behovsprövningen skulle behöva vara och om kategoriseringen som hybridförmån skulle godkännas av Europaparlamentet och rådet. För samtliga tre alternativ, inklusive alternativet att skapa en ny förmån som inte är en minimiförmån eller en hybridförmån, finns det en osäker-

het om hur förmånen skulle kategoriseras om den kom upp till prövning i EU-domstolen. Att det finns en juridisk osäkerhet gäller sålunda för samtliga av de angivna alternativen.

Sammanfattningsvis instämmer vi i de överväganden som gjordes i samband med att garantiersättningen infördes. Vi bedömer att det enda alternativet som kan hålla ihop sjukersättningen och aktivitetsersättningen på det sätt som förmånerna är konstruerade för och behålla grundskyddets legitimitet är att skapa en ny grundskyddsförmån som utformas så att den varken är en hybridförmån eller en minimiförmån. En sådan utformning innebär också att grundskyddet vid långvarig nedsatt arbetsförmåga och grundskyddet inom förmånerna vid ålderdom och till efterlevande även framöver kommer att bygga på gemensamma principer. Det föreslås därför att ett nytt grundskydd införs inom sjukersättningen och aktivitetsersättningen, samt att detta nya grundskydd ersätter den nuvarande garantiersättningen.

6.3 En ny grundersättning

Förslag: Det nya grundskyddet ska vara en form av sjukersättning och aktivitetsersättning och ska heta sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning.

Bestämmelser om grundersättningen ska tas in i avdelningen om förmåner vid sjukdom eller arbetsskada i socialförsäkringsbalken.

Grundersättningen ska vara beroende av försäkringstid.

Ärenden om grundersättning ska handläggas av Försäkringskassan. Grundersättningen och kostnaderna för administrationen av denna ska finansieras med medel från statsbudgeten.

Bedömning: Den föreslagna grundersättningen och den inkomstrelaterade ersättningen bör ge uttryck för att det finns två alternativa former av sjukersättning och aktivitetsersättning. Grundersättningen och den inkomstrelaterade ersättningen bör samspela på ett sätt som ger ett i huvudsak oförändrat nettoresultat för de försäkrade jämfört med dagens system.

Tillgodoräkandet av försäkringstid bör breddas på så sätt att en försäkrad bör få tillgodoräkna sig både arbetad tid och bosätt-

ningstid. Det innebär att arbetad tid och bosättningstid som inte sammanfaller bör få läggas samman för att bestämma rätten till förmånen och för att beräkna förmånens storlek.

Skälen för förslaget och bedömningen

Utformningen av det nya grundskyddet, m.m.

Vi har i vårt delbetänkande redovisat förslag om hur nya grundskyddsförmåner, som inte är minimiförmåner, ska utformas inom den allmänna ålderspensionen och omställningspensionen. Utformningen av grundskyddet inom sjukersättning och aktivitetsersättning har sedan lång tid tillbaka haft flera likheter med dessa grundskydd, t.ex. när det gäller tillgodoräkandet av försäkringstid. Eftersom grundskydden inom de tre förmånskategorierna har byggt på gemensamma principer är det rimligt att ett nytt grundskydd inom sjukersättning och aktivitetsersättning utformas enligt samma principer som de föreslagna grundskyddsförmånerna i delbetänkandet, så långt detta är möjligt och lämpligt med hänsyn till förmånernas skilda karaktär.

Det nya grundskyddet bör vara en form av sjukersättning och aktivitetsersättning, och bör sålunda utgå till dem som är arbetsoförmögna på grund av medicinska orsaker. I likhet med den bedömning som gjorts beträffande grundpension i delbetänkandet anser vi att det är viktigt att bibehålla och stärka kravet på anknytning till Sverige. Grundskyddet bör därför tjäna in av den försäkrade och intjänandet bör spegla den försäkrades grad av anknytning till Sverige. En stark anknytning till Sverige bör alltså vara ett krav för rätten till det nya grundskyddet och nivån på förmånen bör vara beroende av den försäkrades grad av anknytning till Sverige, på så sätt att en starkare anknytning ger en högre nivå på förmånen.

Grundskyddet bör syfta till att göra det möjligt för dem som inte har rätt till någon inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning att få ersättning. Grundskyddet bör följaktligen grundas på andra omständigheter än vad som gäller för den inkomstrelaterade ersättningen, där ersättningsbeloppet är beroende av den försäkrades bruttointkomster i Sverige under en viss ramtid. Det nya grundskyddet bör sålunda vara en alternativ form av sjukersättning och aktivitetsersättning, där beräkningen av förmånen grundas på

andra omständigheter än vad som gäller för den inkomstrelaterade ersättningen.

Att det är fråga om ett nytt grundskydd bör markeras genom att det får ett annat namn än den nuvarande garantiersättningen. Också den omständigheten att det nya grundskyddet inte garanterar den försäkrade ett visst belopp, eftersom förmånsbeloppet bestäms individuellt utifrån den försäkrades grad av anknytning till Sverige, är ett skäl för att det bör ges ett annat namn. Det nya namnet bör även anknyta till ”grundpension”, som är det namn som i delbetänkandet föreslagits för en ny grundskyddsförmån inom den allmänna ålderspensionen och omställningspensionen. Det nya grundskyddet bör därför ges namnet sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning.

Grundersättningen bör vara beroende av försäkringstid, på så sätt att förmånen grundas på den försäkringstid som den försäkrade kan tillgodoräkna sig. Det innebär med andra ord att den försäkrades grad av anknytning till Sverige, vilken är avgörande för storleken på förmånen, kopplas till den försäkringstid i Sverige som denne kan tillgodoräkna sig. Den försäkrades bosättningstid i Sverige har sedan lång tid tillbaka varit måttet på anknytning till Sverige vid beräkningen av grundskyddet och det framstår därför som rimligt att sådan tid ska få tillgodoräknas som försäkringstid även för grundersättning. På motsvarande sätt som föreslagits i vårt delbetänkande avseende grundpension och omställningspension i form av grundpension, finns det även för grundersättningens del skäl att bredda anknytningsgrunden på så sätt att tillgodoräkandet av försäkringstid inte endast kopplas till bosättningstid utan även till arbetad tid.²⁸ Skälet för detta är dels att en relevant anknytning till Sverige inte endast kan anses uppkomma genom att en person är bosatt här, utan rimligen även genom att en person arbetar här, dels att den tid under vilken försäkringstid för grundersättning kan tillgodoräknas – enligt vad som föreslås nedan – ska förläggas till den tid under vilken människor normalt anses vara förvärsaktiva. Därtill kommer att reglerna om tillämplig lagstiftning i samordningsbestämmelserna innebär att en person som är bosatt i en annan medlemsstat än Sverige, men arbetar i Sverige, redan i dag normalt får tillgodoräkna sig försäkringstid för garantiersättning.

²⁸ Jfr SOU 2019:53, s. 233–238 och 275–279.

Både arbetad tid och bosättningstid i Sverige bör alltså kunna tillgodoräknas som försäkringstid för grundersättning. Kravet på en stark anknytning till Sverige bedöms vara en förutsättning för att den relativt sett höga förmånsnivå – som föreslås nedan – ska uppfattas som legitim och det bör därför inte vara möjligt att tillgodoräknas försäkringstid genom att vara bosatt eller arbeta utomlands.

På motsvarande sätt som föreslagits i delbetänkandet beträffande grundpension och omställningspension i form av grundpension bör arbetad tid och bosättningstid som inte sammanfaller, dvs. överlappar, få läggas samman för att bestämma rätten till grundersättningen och för att beräkna förmånens storlek.

Sjukersättningen och aktivitetsersättningen anses bygga på inkomstbortfallsprincipen. Detta gäller såväl för den inkomstrelaterade ersättningen som för garantiersättningen. Även grundersättningen bör i flera avseenden bygga på inkomstbortfallsprincipen. Det förhållandet att grundersättningen ska vara beroende av försäkringstid – som successivt tjänas in genom att den försäkrades tillgodoräknas arbetad tid eller bosättningstid – innebär emellertid ofrånkomligen att förmånen även får karaktär av en intjänad förmån, på motsvarande sätt som den i delbetänkandet föreslagna grundpensionen.

Att det är fråga om ett grundskydd innebär att förmånsbeloppet måste ha en övre begränsning. Det måste alltså finnas ett tak för hur högt förmånsbeloppet kan bli. För att bibehålla drivkrafterna till arbete måste den inkomstrelaterade ersättningen kunna ges med ett högre belopp än grundersättningen, eftersom den inkomstrelaterade ersättningen är starkare knuten till arbete än grundersättningen. Taket för grundersättningen bör läggas på en sådan nivå att de som kan tillgodoräkna sig den försäkringstid som krävs får en grundtrygghet på åtminstone samma nivå som garantiersättningen har gett. Det innebär att grundersättningen bör syfta till mer än att bara trygga försörjningen för dem som är arbetsoförmögna på grund av medicinska orsaker och som har tillgodoräknats tillräckligt lång försäkringstid för att ha rätt till ett förmånsbelopp motsvarande grundersättningens tak.

Att grundersättningen och den inkomstrelaterade ersättningen bör vara två alternativa former av sjukersättning och aktivitetsersättning innebär att en försäkrad i många fall kommer att ha rätt till båda förmånerna. Grundersättningen bör inte vara en ny folkpension, som utgår till alla oavsett storleken på den inkomstrelaterade ersätt-

ningen, eftersom det avsevärt skulle öka kostnaderna för grundskyddet jämfört med i dag och skulle göra förmånen mindre träffsäker. Det är mot den bakgrunden nödvändigt att de båda grundersättningen och den inkomstrelaterade ersättningen samspelar på ett sätt som ger ett i huvudsak oförändrat nettoresultat för de försäkrade jämfört med dagens system. Det innebär att grundersättning inte endast kommer att utgå till dem som inte har rätt till någon inkomstrelaterad ersättning – även de som får en inkomstrelaterad ersättning kommer att kunna få en viss grundersättning, beroende på försäkringstidens längd och storleken av den inkomstrelaterade ersättningen.

Den föreslagna grundersättningen är beroende av längden på försäkrings- och bosättningsperioder och är därför kategoriseringsmässigt enligt förordning 883/2004 en förmån vid invaliditet av typ B-lagstiftning (se artikel 44 i förordningen). Det innebär att förmånen ska samordnas enligt bestämmelserna i kapitlet om ålders- och efterlevandepensioner i förordningen. Grundersättningen bedöms inte vara en minimiförmån. Skälen för det, vilka utvecklas närmare i avsnitt 6.9, är kortfattat följande. Grundersättningen är inte en specifik garanti om att den försäkrade ska få ett fastställt minimibelopp, eftersom beräkningen av förmånsbeloppet baseras på den försäkringstid som han eller hon kan tillgodoräkna sig. Dessutom är grundersättningens syfte inte att tillförsäkra en skälig levnadsnivå och förmånen tillförsäkrar inte heller i praktiken en sådan nivå, eftersom en försäkrad som endast kan tillgodoräknas en kort försäkringstid får ett mycket lågt förmånsbelopp. Grundersättningen är en egen förmån och utgör en alternativ form av sjukersättning och aktivitetsersättning i Sverige. Den är följaktligen inte en utfyllnad av eller ett tillägg till den inkomstrelaterade ersättningen.

Vi gör också bedömningen att den föreslagna grundersättningen inte är en hybridförmån.

Bestämmelser om grundersättning ska tas in i socialförsäkringsbalken

Grundersättningen föreslås vara en form av sjukersättning och aktivitetsersättning. Bestämmelser om denna förmånstyp finns huvudsakligen i avdelningen för förmåner vid sjukdom eller arbetsskada i socialförsäkringsbalken (avdelning C, 23–47 kap. socialförsäkrings-

balken). Även bestämmelserna om grund ersättning föreslås tas in i denna avdelning i socialförsäkringsbalken.

Det förhållande att den föreslagna grund ersättningen ska vara en form av sjukersättning innebär att de bestämmelser som övergripande gäller för denna förmånskategori även kommer att gälla för grund ersättningen.

Ansvarig myndighet och finansiering

Försäkringskassan handlägger ärenden om sjukersättning och aktivitetsersättning (23 kap. 5 § socialförsäkringsbalken). Grund ersättningen har ovan föreslagits vara en form av sjukersättning och aktivitetsersättning och bör därför handläggas av denna myndighet.

Garantiersättning finansieras med medel från statsbudgeten (jfr 2 kap. 4 § socialförsäkringsbalken). Detsamma föreslås gälla för grund ersättning.

6.4 Rätt till grund ersättning

Förslag: Den som är bosatt i Sverige ska vara försäkrad för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grund ersättning. Förmånen ska kunna lämnas så länge bosättningen i Sverige består. Har rätten till grund ersättning upphört därför att förmånstagarer inte längre anses bosatt i Sverige, ska förmånen efter ansökan hos den handläggande myndigheten få fortsätta att lämnas om det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt att dra in förmånen.

En försäkrad som uppfyller villkoren i de allmänna bestämmelserna om sjukersättning och aktivitetsersättning ska ha rätt till sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grund ersättning.

Grund ersättning ska lämnas endast till den som kan tillgodoräknas en försäkringstid om minst tre år.

Skälen för förslaget

Den som är bosatt i Sverige ska vara försäkrad för grundersättning

Socialförsäkringen är indelad i bosättningsbaserade förmåner och arbetsbaserade förmåner. Därutöver finns en särskild kategori av så kallade övriga förmåner, som av olika skäl inte kan räknas som bosättnings- eller arbetsbaserade förmåner. Man är försäkrad för de bosättningsbaserade förmånerna genom att vara bosatt i Sverige (jfr 5 kap. 9 § socialförsäkringsbalken). På motsvarande sätt är man försäkrad för de arbetsbaserade förmånerna genom att arbeta i Sverige (jfr 6 kap. 6 §). Den omständigheten att man är försäkrad för en förmån innebär att man uppfyller ett grundläggande villkor för att förmånen ska kunna lämnas.

En bakomliggande tanke bakom uppdelningen är att de bosättningsbaserade förmånerna ska utgöra ett grundskydd som även de som inte förvärvsarbetar ska omfattas av, och avse grund- eller garantibelopp och bidrag. De arbetsbaserade förmånerna ska däremot avse rena inkomstbortfallsförsäkringar som kan utges på grund av och i relation till förlorad arbetsinkomst. Endast ett försäkringsvillkor ska gälla för var och en av de två försäkringsgrenarna: bosättning i Sverige respektive arbete i Sverige. De båda delarna ska alltså i princip vara oberoende av varandra. Det innebär bl.a. att det i fråga om de förmånssystem som ingår i den arbetsbaserade delen av försäkringen i princip inte ska finnas några försäkringsvillkor eller villkor för rätt till förmåner som är relaterade till bosättning här i landet. För de båda huvudgrenarna av socialförsäkringen ska gälla vissa skilda villkor, men inom varje gren ska enhetligheten vara så stor som möjligt.

Garantiersättning är en bosättningsbaserad förmån. För bosättningsbaserade förmåner gäller som huvudregel att försäkringsskyddet består så länge personen anses vara bosatt i Sverige (5 kap. 2 och 3 §§). Vid vistelser utanför EES och Schweiz gäller som huvudregel att bosättningsbaserade förmåner får lämnas om utlandsvistelsen kan antas vara längst sex månader (5 kap. 14 § första stycket första meningen). För garantiersättning gäller dock en särskild reglering, som innebär att den nämnda sexmånadersbegränsningen inte gäller. För garantiersättning gäller i stället en huvudregel som innebär att förmånen enbart får lämnas till den som är bosatt i Sverige och endast så länge bosättningen i Sverige består (23 kap. 4 § samt 5 kap. 9 § och

14 § andra stycket). I undantagsfall, om det med hänsyn till omständigheterna är uppenbart oskäligt att inte betala ut garantiersättning, får förmånen lämnas trots att rätten till den har upphört (5 kap. 18 §). I ett sådant fall kan alltså garantiersättning betalas ut till en person som bosatt sig utanför Sverige.

Vi har ovan gjort bedömningen att tillgodoräkandet av försäkringstid för grund ersättning ska få göras inte bara avseende bosättningsstid, som är fallet med garantiersättning, utan även avseende arbetad tid. Grund ersättningen kan därigenom hävdas få drag av både bosättningsbaserad och arbetsbaserad försäkring, vilket kan tala för att man också borde vara försäkrad för grund ersättning genom att arbeta i Sverige. Den fråga som uppkommer är mera övergripande om man bör vara försäkrad för grund ersättning endast genom att vara bosatt i Sverige, endast genom att arbeta i Sverige eller genom att antingen vara bosatt i Sverige eller arbeta här.

För arbetsbaserade förmåner gäller som huvudregel att försäkringen upphör att gälla tre månader efter den dag då arbetet har upphört av någon annan anledning än ledighet för semester, ferier eller motsvarande uppehåll (efterskyddstid). För inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning är efterskyddstiden dock ett år. Försäkringen upphör tidigare än som nu sagts om den enskilde börjar arbeta i ett annat land och omfattas av motsvarande försäkring i det landet eller om det finns andra särskilda skäl (6 kap. 8 §). Om en arbetsbaserad förmån lämnas när försäkringen ska upphöra enligt ovan, fortsätter försäkringen att gälla under den tid för vilken förmånen lämnas (6 kap. 9 §). För inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning gäller att förmånen lämnas för tid då den försäkrade vistas utomlands så länge rätten till förmånen består (jfr 6 kap. 6 § 5 och 6 kap. 16 §).

För att grund ersättningen ska vara arbetsbaserad talar alltså det förhållandet att förmånen ur ett perspektiv på motsvarande sätt som garantiersättningen kan anses vara en ersättning för inkomstbortfall²⁹ samt att förvärvsarbete och förvärvsinkomster, enligt förslagen nedan, påverkar förmånens storlek. För att grund ersättningen ska vara bosättningsbaserad talar att syftet är att den endast ska betalas ut vid bosättning i Sverige. Dessutom ska förmånen vara ett grundskydd som finansieras med skattemedel och som även den som inte har arbetat ska omfattas av. Framför allt är syftet med införandet av

²⁹ Se prop. 2000/01:96, s. 112.

grund ersättningen att förmånen endast ska betalas ut vid bosättning i Sverige, men att utbetalning till personer som är bosatta andra medlemsstater än Sverige ska ske på i princip samma sätt som tidigare gällt för garantiersättningens del. En sådan tillämpning förutsätter att det grundläggande försäkringsvillkoret endast knyts till bosättning och inte arbete.

Sammanfattningsvis föreslår vi med hänsyn till det anförda att den som är bosatt i Sverige ska vara försäkrad för grund ersättning. På motsvarande sätt som gäller för garantiersättning ska grund ersättning kunna lämnas så länge bosättningen i Sverige består. Har rätten till grund ersättning upphört därför att förmånstagaren inte längre anses bosatt i Sverige, ska förmånen efter ansökan hos den handläggande myndigheten få fortsätta att lämnas om det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt att dra in förmånen.

Övriga villkor för rätt till grund ersättning

Enligt nuvarande bestämmelser måste den försäkrade uppfylla de allmänna villkoren i 33 kap. socialförsäkringsbalken för att ha rätt till sjukersättning och aktivitetsersättning (se 35 kap. 2 §). Detta gäller för såväl den inkomstrelaterade ersättningen som garantiersättningen. Bland de allmänna villkoren kan nämnas att den försäkrades arbetsförmåga som huvudregel måste vara långvarigt nedsatt (33 kap. 2 och 4–7 §§). Ett undantag från denna huvudregel gäller för försäkrade som på grund av funktionshinder ännu inte har avslutat sin skolgång på grundskolenivå och gymnasial nivå vid ingången av juli det år då han eller hon fyller 19 år, vilka har rätt till hel aktivitetsersättning oberoende av arbetsförmågans nedsättning (33 kap. 8 och 13 §§). De allmänna villkoren i 33 kap. reglerar också förmånstiden (33 kap. 14–20 §§). Motsvarande villkor bör gälla för rätt till grund ersättning.

För rätt till garantiersättning gäller också att den försäkrade måste ha en försäkringstid om minst tre år (35 kap. 3 §). Kravet motiverades i förarbetena med att garantiersättning inte skulle behöva betalas ut med mycket små belopp, och längden på försäkringstiden sattes för att överensstämma med vad som gällde för garantipensionen.³⁰

³⁰ Prop. 2000/01:96, s. 107.

Ett kvalifikationskrav bör gälla även för grundersättningen och längden på den försäkringstid som bör krävas för att en försäkrad ska ha rätt till förmånen bör – i likhet med vad som i dag gäller för garantiersättning – vara tre år. En sådan kvalifikationstid överensstämmer också med vad som föreslagits i fråga om grundpension och omställningspension i form av grundpension i vårt delbetänkande.

Ett villkor för rätt till garantiersättning är dessutom att den försäkrade saknar inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt 34 kap., eller att hans eller hennes inkomstrelaterade ersättning understiger en viss nivå, garantinivå (35 kap. 2 § första stycket 1 och 2). Av de ursprungliga förarbetena till bestämmelsen framgår dels att garantiersättning utgör en utfyllnad av den inkomstrelaterade sjuk- och aktivitetsersättningen för dem som är aktuellt försäkrade för garantiersättning och som saknar eller endast har en låg inkomstrelaterad ersättning, dels att den för år räknat beloppsmässiga nivå upp till vilken garantiersättning fyller ut den inkomstrelaterade sjukersättningen benämns garantinivå.³¹ Bestämmelsen ger alltså uttryck för att garantiersättningen är en utfyllnad av den inkomstrelaterade ersättningen och garanterar den försäkrade en viss ersättningsnivå. Den föreslagna grundersättningen är inte en utfyllnad och garanterar inte en viss ersättningsnivå utan är, som närmare berörts ovan, en förmån som tjänas in och är beroende av den försäkringstid som den försäkrade kan tillgodoräknas. Ett villkor som motsvarar det ovan beskrivna kan därför inte införas för grundersättning.

Som redovisats i avsnitt 6.3 ovan kommer grundersättningen och den inkomstrelaterade ersättningen dock att samspela på ett sätt som ger ett i huvudsak oförändrat nettoresultat för de försäkrade jämfört dagens system. Hur detta samspel närmare ska utformas redovisas i avsnitt 6.6 nedan. Samspelet innebär att det vid beräkningen av grundersättningen ska tas hänsyn till den försäkrades försäkringstid samt att den försäkrades eventuella inkomstrelaterade sjukersättning och aktivitetsersättning ska minska grundersättningen. Om denna beräkning utmynnar i att den försäkrade inte har rätt till något förmånsbelopp kommer, i likhet med vad som i dag gäller för garantiersättningen, någon grundersättning inte att betalas ut. Att det redovisade villkoret inte införas för grundersättningen bedöms därför inte få några praktiska konsekvenser.

³¹ Prop. 2000/01:96, s. 185.

6.5 Försäkringstid för grundersättning

Förslag: Försäkringstid för sjukersättning och aktivitetsersättning ska kunna tillgodoräknas med som längst 40 år. Varje år med försäkringstid ska ge rätt till 1/40 av den maximala nivån för förmånen.

Som faktisk försäkringstid ska räknas den tid som kan tillgodoräknas som försäkringstid i Sverige från och med det år den försäkrade fyller 16 år till och med året före försäkringsfallsåret.

Som faktisk försäkringstid ska räknas

1. kalenderår för vilka det för en person har fastställts pensionsgrundande inkomst eller pensionsgrundande belopp för sjukersättning eller aktivitetsersättning som för kalenderåret uppgår till lägst ett inkomstbasbelopp, och
2. tid som enligt nuvarande bestämmelser tillgodoräknas som faktisk försäkringstid för garantiersättning, med undantag för bestämmelserna om bosättning i tidigare hemland.

Samma tid får inte tillgodoräknas enligt både punkten 1 och punkten 2.

Som försäkringstid ska även kunna tillgodoräknas tid från och med det år då försäkringsfallet inträffade till och med det år då den försäkrade fyller 64 år (framtida försäkringstid). För att en försäkrad ska få tillgodoräkna sig all framtida försäkringstid ska det krävas att han eller hon har varit bosatt i Sverige minst fyra femtedelar av den tid som beräknas från och med det år då den försäkrade fyller 16 år till och med året före försäkringsfallet. För den som varit bosatt här kortare tid än fyra femtedelar av den möjliga tiden ska proportionering göras på visst sätt.

Om försäkringsfallet har inträffat före ingången av det år den försäkrade fyllde 18 år får försäkringstiden i stället beräknas på följande sätt. Som försäkringstid ska räknas tiden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med det år då han eller hon fyller 64 år. Hänsyn ska dock bara tas till tid då den försäkrade efter fyllda 16 år har uppfyllt förutsättningarna för tillgodoräknande av faktisk försäkringstid.

Skälen för förslaget

Längsta försäkringstid

För garantiersättning gäller att försäkringstid kan tillgodoräknas med som längst 40 år. Vi har i avsnitt 4.6 gjort bedömningen att denna föreskrift inte bör ändras. Det föreslås därför att försäkringstid för grundersättning ska kunna tillgodoräknas med som längst 40 år.

Tillgodoräknande av försäkringstid för garantiersättning

Garantiersättning beräknas enligt huvudregeln med hänsyn till faktisk och framtida försäkringstid (35 kap. 4 § socialförsäkringsbalken). Med faktisk försäkringstid avses den försäkringstid som kan tillgodoräknas för den försäkrade under tiden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet. Med framtida försäkringstid avses tid därefter till och med det år då personen fyller 64 år.

Som faktisk försäkringstid räknas tid när en person har varit försäkrad på grund av bosättning i Sverige enligt 5 kap. (35 kap. 6 §). Som faktisk försäkringstid räknas också tid när en person före tidpunkten för bosättning i Sverige oavbrutet har vistats här i landet efter att ha ansökt om uppehållstillstånd (35 kap. 7 §). Även tid då en person har varit bosatt i sitt tidigare hemland kan under vissa förhållanden räknas som faktisk försäkringstid (35 kap. 8–10 §§). När faktisk försäkringstid beräknas för en person som anses bosatt i Sverige även under vistelse utomlands ska det bortses från tid för vilken den utsände, vid bosättning i Sverige, har rätt till sådan ersättning från det andra landet som inte ska ligga till grund för beräkning av garantiersättning (35 kap. 11 §).

Som framtida försäkringstid räknas tiden från det år då försäkringsfallet inträffade till och med det år den försäkrade fyller 64 år. Om den faktiska försäkringstiden är mindre än fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet beräknas den framtida försäkringstiden i stället som en så stor andel av tiden från och med året för försäkringsfallet, till och med det år då den försäkrade fyller 64 år, som motsvarar kvoten mellan den faktiska försäkringstiden och fyra femte-

delar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet (35 kap. 12 och 13 §§).

Ett undantag från huvudregeln att garantiersättning beräknas med hänsyn till faktisk och framtida försäkringstid gäller för försäkringsfall som inträffar före 18 års ålder. I ett sådant fall får som försäkringstid räknas tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med det år då han eller hon fyller 64 år. Hänsyn ska dock bara tas till tid då den försäkrade efter fyllda 16 år har uppfyllt förutsättningarna för tillgodoräknande av faktisk försäkringstid (35 kap. 14 och 15 §§).

Hur bör försäkringstid för grundersättning tillgodoräknas?

Även sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning bör som huvudregel beräknas med hänsyn till faktisk och framtida försäkringstid, med undantag i motsvarande fall och på motsvarande sätt som gäller för garantiersättning om försäkringsfallet inträffar före 18 års ålder.

Tillgodoräkandet av faktisk försäkringstid för garantiersättning har sedan lång tid tillbaka utformats på i stort sett samma sätt som tillgodoräkandet av försäkringstid för garantipension. Det finns därför skäl, i den mån det är möjligt och lämpligt, att också anpassa tillgodoräkandet av faktisk försäkringstid för grundersättning till förslagen i vårt delbetänkande om tillgodoräknande av försäkringstid för grundpension.

När det gäller tillgodoräkandet av faktisk försäkringstid, har vi i avsnitt 6.3 ovan gjort bedömningen att tillgodoräkandet av sådan tid bör breddas genom att en försäkrad bör få tillgodoräkna sig både arbetad tid och bosättningstid. I delbetänkandet har vi avseende grundpensionen föreslagit att arbetad tid ska få tillgodoräknas som försäkringstid på så sätt att som försäkringstid ska räknas kalenderår under vilka det för en person har fastställts pensionsgrundande inkomst (PGI) eller pensionsgrundande belopp för sjukersättning eller aktivitetsersättning (PGBSA) som för kalenderåret uppgår till lägst ett inkomstbasbelopp. PGBSA skulle vid beräkningen av försäkringstid få en begränsad betydelse för den föreslagna grundersättningen. Sådana belopp beräknas när inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning har betalats ut, vilket kan ske först efter ett försäkrings-

fall. PGBSA kan därför endast påverka beräkningen av försäkringstid i de fallen det fastställs ett nytt försäkringsfall för den försäkrade. Ett nytt försäkringsfall kan exempelvis fastställas för en försäkrad som har uppburit inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning och som tillfrisknat och återfått arbetsförmågan för att därefter återfalla i sjukdom och arbetsoförmåga. Vid återfallet i arbetsoförmåga måste ett nytt försäkringsfall fastställas och en ny beräkning av försäkringstid göras. Det framstår som rimligt att PGBSA i en sådan situation ska påverka tillgodoräkningen av försäkringstid i form av arbetad tid på motsvarande sätt som har föreslagits för grundpension i vårt delbetänkande. Det kan också noteras att även den inkomstrelaterade ersättningen beräknas med beaktande av både PGI och PGBSA (se 34 kap. 6 § socialförsäkringsbalken).³² Mot den bakgrunden bedömer vi att den konstruktion för tillgodoräkning av arbetad tid som vi föreslagit för grundpension i vårt delbetänkande bör gälla även för grundersättningen. I förhållande till de i delbetänkandet lämnade förslagen bör det dock förtydligas att det inte är det år under vilket PGI eller PGBSA fastställs som bör räknas som försäkringstid – som försäkringstid bör räknas det år som inkomsten eller beloppet fastställs för.

På motsvarande sätt som berörts i delbetänkandet avseende grundpension och omställningspension i form av grundpension, kan ett sådant breddande av anknytningsgrunden medföra att fler får rätt till grundersättning och att statens kostnader för förmånen kan öka.³³ Denna effekt torde främst kunna uppstå för dem som arbetar tillfälligt i Sverige. Som närmare redogjorts för i delbetänkandet gjorde vi där bedömningen att det torde vara ett mycket begränsat antal personer som kommer att få rätt till grundpension endast till följd av tillfälligt arbete i Sverige – oavsett om det är personer som rör sig mellan medlemsstater eller mellan Sverige och ett tredje land – och att förmånsbeloppet för dem kommer att vara synnerligen lågt. Kostnaden för grundskyddet bedömdes därför endast påverkas marginellt.³⁴ Vi bedömer att inte heller kostnaden för grundersättningen bör påverkas annat än marginellt av ett motsvarande breddande av anknytningsgrunden.

³² Prop. 2000/01:96, s. 92.

³³ SOU 2019:53, s. 249–251.

³⁴ SOU 2019:53, s. 249–251.

Med hänsyn till det anförda föreslår vi att som faktisk försäkringstid ska räknas kalenderår för vilka det för en person har fastställts PGI eller PGBSA som för kalenderåret uppgår till lägst ett inkomstbasbelopp.

Som faktisk försäkringstid bör också räknas tid som enligt nuvarande bestämmelser tillgodoräknas som faktisk försäkringstid för garantiersättning. Detta bör dock gälla med undantag för bestämmelserna om bosättning i tidigare hemland, vilka enligt det förslag vi lämnat i avsnitt 5.1.6 inte bör få tillgodoräknas som faktisk försäkringstid. Arbetad tid och övrig tid som får tillgodoräknas som försäkringstid som sammanfaller bör dock endast få tillgodoräknas en gång.

Som framtida försäkringstid bör på motsvarande sätt som gäller för garantiersättning kunna tillgodoräknas tid från och med det år då försäkringsfallet inträffade till och med det år då den försäkrade fyller 64 år (framtida försäkringstid).

De ovan redovisade förslagen avseende försäkringstid för grundersättning föreslås träda i kraft den 1 december 2021 och börja tillämpas från och med den 1 januari 2022, se avsnitt 7.2. Det bör dock framhållas att vi i avsnitt 4.6 med anledning av riktåldersreformen har föreslagit ändringar av den övre tidsgränsen i det tidsintervall inom vilken försäkringstid för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning kan tillgodoräknas. Förslagen i det förevarande avsnittet föreslås sålunda tillämpas under år 2022 medan de ändringar som har föreslagits i avsnitt 4.6 föreslås tillämpas från år 2023 respektive år 2026, se avsnitt 7.3.

6.6 Beräkning av grundersättning

6.6.1 Ersättningsnivåer

Förslag: Den maximala nivån för hel sjukersättning i form av grundersättning från och med den månad då den försäkrade fyller 30 år ska för år räknat motsvara 2,53 prisbasbelopp.

Den maximala nivån för hel sjukersättning i form av grundersättning till och med månaden före den månad då den försäkrade fyller 30 år samt för hel aktivitetsersättning i form av grundersättning ska för år räknat motsvara

- 2,23 prisbasbelopp till och med månaden före den månad då den försäkrade fyller 21 år,
- 2,28 prisbasbelopp från och med den månad då den försäkrade fyller 21 år till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 23 år,
- 2,33 prisbasbelopp från och med den månad då den försäkrade fyller 23 år till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 25 år,
- 2,38 prisbasbelopp från och med den månad då den försäkrade fyller 25 år till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 27 år,
- 2,43 prisbasbelopp från och med den månad då den försäkrade fyller 27 år till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 29 år, samt
- 2,48 prisbasbelopp från och med den månad då den försäkrade fyller 29 år till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 30 år.

Nivån för den försäkrades grundersättning (grundnivån) ska vara den maximala nivån enligt ovan multiplicerat med kvoten av försäkringstiden, dock högst 40 år, och talet 40.

Skälen för förslaget: Grundskyddet i sjukersättningen och aktivitetsersättningen är i dag utformat med utgångspunkt i en åldersberoende garantinivå. Denna nivå är den samma för de som är 30 år eller äldre, men lägre för dem som är under 30 år. Skälen bakom den nuvarande utformningen är att den ekonomiska standarden för yngre personer normalt anses vara relativt måttlig men att inkomstförhållandena efter etableringen på arbetsmarknaden genomgår en snabb utveckling. Den garanterade nivån startar på en lägre nivå för de allra yngsta men räknas upp Realt med stigande ålder fram till 30 år.³⁵ Garantinivån är densamma för ogifta och gifta personer.

Den föreslagna grundersättningen syftar inte till att garantera en viss inkomstnivå, utan är en grundskyddsförmån vars förmånsnivå är beroende av den försäkringstid som den försäkrade kan tillgodo-

³⁵ Prop. 2000/01:96 s. 111 och 112.

räknas. Som framgått i avsnitt 6.3 ovan bör grundersättningen ge ett i huvudsak oförändrat nettoresultat för de försäkrade jämfört med dagens system. Grundersättningens maximala nivåer bör därför motsvara de maximala nivåer som garantiersättningen ger i dagens system.

I avsnitt 6.5 ovan har föreslagits att försäkringstid för sjukersättning och aktivitetsersättning ska kunna tillgodoräknas med som längst 40 år och att varje år med försäkringstid ska ge rätt till 1/40 av den maximala nivån för förmånen. Nivån för den försäkrades grundersättning, grundnivån, ska därför beräknas genom att multiplicera den tillämpliga maximala nivån med kvoten av försäkringstiden, dock högst 40 år, och talet 40.

6.6.2 Inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning ska minska grundersättningen

Förslag: Den årliga grundersättningen ska vara lika med grundnivån minskad med den årliga inkomstrelaterade sjukersättning eller aktivitetsersättning som den försäkrade har rätt till för det år som grundersättningen avser.

Vid beräkningen ska den inkomstrelaterade sjukersättningen eller aktivitetsersättningen tas upp till det värde den har före minskning med vissa livräntor.

Vid beräkningen avses med inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning även sådana utländska förmåner som

- motsvarar sjukersättning eller aktivitetsersättning eller som utgör pension vid invaliditet och som därför ska avräknas från inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning, och
- inte är att likställa med grundersättning.

Skälen för förslaget: Enligt nuvarande bestämmelser beräknas garantiersättning med hjälp av ett särskilt beräkningsunderlag. I detta beräkningsunderlag ingår den årliga inkomstrelaterade sjukersättning eller aktivitetsersättning som den försäkrade har rätt till för det år som garantiersättningen avser, före minskning med vissa livräntor (35 kap. 21 § socialförsäkringsbalken). Med inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning avses i detta sammanhang även sådana utländska förmåner som ska avräknas från inkomstrelaterad

ersättning och inte är att likställa med garantiersättning (35 kap. 22 §). Den årliga garantiersättningen motsvarar differensen mellan garantinivån, efter avkortning i förekommande fall, och beräkningsunderlaget. (35 kap. 23 och 24 §§).

Som framgått bör grundersättningen ge ett i huvudsak oförändrat nettoresultat för de försäkrade jämfört med dagens system. Eventuell inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning måste därför minska grundersättningen. Grundersättningens konstruktion och syfte skiljer sig i ett antal avseenden från garantiersättningen, vilket närmare har beskrivits i avsnitt 6.3. Detta bör komma till uttryck även i beräkningsreglerna, som därför bör omarbetas redaktionellt.

Vi föreslår därför att den årliga grundersättningen ska vara lika med grundnivån minskad med den årliga inkomstrelaterade sjukersättning eller aktivitetsersättning som den försäkrade har rätt till för det år som grundersättningen avser. Vid beräkningen bör den inkomstrelaterade sjukersättningen eller aktivitetsersättningen – i likhet med vad som gäller för garantiersättningen – tas upp till det värde den har före minskning med vissa livräntor. Vid beräkningen bör också, på motsvarande sätt som i dag, utländska förmåner som motsvarar sjukersättning eller aktivitetsersättning eller som utgör pension vid invaliditet och som därför ska avräknas från inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning minska grundersättningen. Detta bör gälla under förutsättning att de utländska förmånerna inte är att likställa med grundersättning. Med detta avses att förmånens storlek inte får vara beroende av andra förmåner. Av detta följer att bl.a. utländska förmåner som har en konstruktion som motsvarar den tidigare svenska folkpensionen kommer att ingå i beräkningsunderlaget.

6.6.3 Beräkningen av partiell grundersättning

Förslag: Partiell grundersättning ska för år räknat lämnas med så stor andel av hel sådan grundersättning som motsvarar den andel av sjukersättning eller aktivitetsersättning som den försäkrade har rätt till.

Skälen för förslaget: Enligt nuvarande bestämmelser kan partiell garantiersättning lämnas när den försäkrades arbetsförmåga inte är

helt eller i det närmaste helt nedsatt (jfr 33 kap. 9 § socialförsäkringsbalken). Garantiersättning lämnas då för år räknat med så stor andel av hel sådan ersättning som motsvarar den andel av sjukersättning eller aktivitetsersättning som den försäkrade har rätt till (35 kap. 25 §).

Grundersättningen ska ge ett i huvudsak oförändrat nettoresultat för de försäkrade jämfört med dagens system. På motsvarande sätt som gäller för garantiersättning bör partiell grundersättning för år räknat därför lämnas med så stor andel av hel sådan grundersättning som motsvarar den andel av sjukersättning eller aktivitetsersättning som den försäkrade har rätt till.

6.7 Samordning med efterlevandestöd och livränta

Förslag: Bestämmelserna i socialförsäkringsbalken om samordning av sjukersättning och aktivitetsersättning med efterlevandestöd och livränta ska gälla för grundersättning i den utsträckning de gäller för garantiersättning.

Skälen för förslaget

Samordning med efterlevandestöd

Både efterlevandestöd och garantiersättning är grundskyddsförmåner. Det har ansetts vara rimligt att en person inte ska kunna uppbära grundskyddsförmåner från dessa två system samtidigt. Förmånerna är därför samordnade för den som uppfyller förutsättningarna för rätt till ersättning från båda systemen. Om en försäkrad för samma månad har rätt till såväl aktivitetsersättning i form av garantiersättning som efterlevandestöd till barn ska därför endast den till beloppet största av förmånerna utges (36 kap. 2 § och 79 kap. 7 § socialförsäkringsbalken). Grundersättning bör i detta avseende hanteras på motsvarande sätt som garantiersättning.

Samordning med livränta

Vid samordning mellan sjukersättning och egenlivränta enligt bestämmelserna om arbetsskada, statligt personskadeskydd eller krigsskadersättning till sjömän i 41–44 kap. socialförsäkringsbalken ska sjukersättningen inte minskas (jfr 36 kap. 4 §). I stället sker samordningen i de fallen genom att livräntan lämnas endast till den del den överstiger sjukersättningen (se t.ex. 42 kap. 2 och 4 §§).

Inkomstrelaterad sjukersättning och sjukersättning i form av garantiersättning ska dock minskas om den försäkrade har rätt till vissa andra former av livränta (36 kap. 3 § socialförsäkringsbalken). Det rör sig dels om livränta på grund av obligatorisk försäkring enligt den upphävda lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring eller någon annan författning, dels livränta enligt någon annan författning eller enligt särskilt beslut av regeringen som bestäms eller betalas ut av Försäkringskassan, dels livränta enligt utländsk lagstiftning om yrkesskadeförsäkring. Minskningen av sjukersättningen ska i dessa fall ske enligt följande (36 kap. 6 §). Summan av inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning ska minskas med tre fjärdedelar av varje livränta vars årsbelopp överstiger en sjättedel av prisbasbeloppet och som den sjukersättningsberättigade har rätt till som skadad. Minskningen ska i första hand göras på garantiersättningen.

Grundersättning bör samordnas med livränta på motsvarande sätt som garantiersättning.

6.8 Övrigt

Förslag: När det gäller avrundning ska grundersättning hanteras på motsvarande sätt som garantiersättning.

Vid ändring av fastställd sjukpenninggrundande inkomst (SGI) ska – i fråga om när en fastställd SGI får läggas till grund för ersättning – motsvarande undantag gälla för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning som gäller för garantiersättning.

I fråga om sjukpenning i samband med sjukersättning och aktivitetsersättning ska grundersättning hanteras på motsvarande sätt som garantiersättning.

Skälen för förslaget

Avrundning

Enligt nuvarande bestämmelser ska när månadsbelopp för sjukersättning och aktivitetsersättning beräknas, det belopp för år räknat som beräkningen utgår från avrundas till närmaste hela krontal som är jämnt delbart med tolv. Avrundning ska i första hand göras på garantiersättning (36 kap. 30 § socialförsäkringsbalken). Motsvarande princip gäller vid beräkning av preliminär sjukersättning för försäkrade som senast för juli 2008 beviljats icke tidsbegränsad sjukersättning (37 kap. 11 § andra stycket). Det framstår som rimligt att grundersättning hanteras på samma sätt i detta avseende.

Ändring av sjukpenninggrundande inkomst

En ändring av fastställd SGI ska gälla från och med den dag då anledning till ändringen uppkom (26 kap. 6 § första stycket). Som huvudregel gäller dock att den ändrade SGI:n får läggas till grund för ersättning tidigast från och med första dagen i den ersättningsperiod som infaller i anslutning till att Försäkringskassan fått kännedom om inkomständringen (26 kap. 6 § andra stycket). Ett undantag från denna huvudregel är om ändringen föranleds av att sjukersättning eller aktivitetsersättning har beviljats den försäkrade eller att sådan ersättning redan har ändrats på grund av att den försäkrades arbetsförmåga har ändrats (26 kap. 7 § 1). Undantaget gäller även om den försäkrade skulle ha fått sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, om han eller hon hade haft rätt till sådan ersättning genom att uppfylla villkoren i fråga om försäkringstid (26 kap. 8 §). Motsvarande undantag bör gälla för den som skulle ha fått sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning, om han eller hon hade haft rätt till sådan ersättning genom att uppfylla i villkoren i fråga om försäkringstid.

Sjukpenning i samband med sjukersättning och aktivitetsersättning

I regleringen avseende sjukpenning i socialförsäkringsbalken finns två bestämmelser som har anknytning till sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning. Enligt den ena bestäm-

melsen har en försäkrad som uppfyller de medicinska villkoren för hel sjukersättning eller aktivitetsersättning i form av garantiersättning, men som inte kan få sådan ersättning på grund av att han eller hon inte har tillräckligt lång försäkringstid, inte heller någon rätt till sjukpenning (27 kap. 35 §). Enligt den andra bestämmelsen har en försäkrad som uppfyller de medicinska villkoren för sjukersättning eller aktivitetsersättning i form av garantiersättning, men som inte kan få sådan ersättning på grund av att han eller hon inte har tillräckligt lång försäkringstid, inte rätt till sjukpenning för samma arbetsförmåga som kunde ha gett rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning (27 kap. 54 §).

Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning bör hanteras på motsvarande sätt som garantiersättning i de två ovan beskrivna avseendena.

6.9 Grundersättning i internationella förhållanden

Bedömning: Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning är kategoriseringsmässigt en förmån vid invaliditet av typ B-lagstiftning enligt förordning 883/2004 som kommer att omfattas av de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepension i förordningen.

Kravet på tre års försäkringstid kan uppfyllas genom sammanläggning med försäkrings- och bosättningsperioder som har fullgjorts enligt lagstiftningen i andra medlemsstater.

Grundersättning kommer att betalas ut till den som är bosatt i en annan medlemsstat.

Som huvudregel kommer förmåner av samma slag från andra medlemsstater inte att minska grundersättningen. Om inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning har beviljats, kommer den oreducerade inkomstrelaterade sjukersättningen eller aktivitetsersättningen att minska grundersättningen vid beräkningen av det teoretiska beloppet i pro rata-beräkningen. Vid beräkningen av den oberoende förmånen kommer förmåner av samma slag från andra medlemsstater att minska grundersättningen endast om denna beräknas med framtida försäkringstid samt förmånen från den andra medlemsstaten också beräknas med framtida försäkringstid eller är oberoende av försäkringstid.

Sverige bör i bilaga IX till förordning 883/2004 låta anteckna motsvarande bestämmelser för grundersättning som har gjorts för garantiersättning.

Skälen för bedömningen

Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning är en förmån vid invaliditet av typ B-lagstiftning som kommer att omfattas av de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepension i förordning 883/2004

Som redovisats i avsnitt 6.3 är den föreslagna förmånen sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning en förmån vid invaliditet av typ B-lagstiftning, eftersom den är beroende av längden på försäkrings- och bosättningsperioder (se artikel 44 i förordning 883/2004). Förmånen har utformats för att samordnas enligt de allmänna samordningsbestämmelserna i förordningens kapitel om ålders- och efterlevandepension. Som berörts i det ovan nämnda avsnittet bedöms grundersättning inte vara en minimiförmån. Skälen för det är att det är fråga om en förmån som de försäkrade tjänar in genom att arbeta eller vara bosatta i Sverige. Förmånens storlek i det enskilda fallet beror på hur lång försäkringstid den enskilde kan tillgodoräkna sig. Grundersättning är alltså en förmån som en försäkrad – vid sidan av den inkomstrelaterade ersättningen – kan göra anspråk på med stöd av fullgjorda försäkrings- och bosättningsperioder. Grundersättning utgår inte som ett tillägg till eller utfyllnad av den inkomstrelaterade ersättningen. Däremot finns ett samspel mellan inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning och grundersättning. Detta samspel har sin bakgrund i att det nuvarande förmånssystemet för dem vars arbetsförmåga är långvarigt nedsatt ska ge ett liknande utfall som det tidigare förtidspensionssystemet, som var uppbyggt på ett annat sätt med de olika folkpensionsförmånerna och tilläggs pensionen.

Grundersättningen syftar inte till att tillförsäkra de försäkrade en skälig levnadsnivå och förmånen har inte heller i praktiken den funktionen, eftersom förmånens storlek är beroende av försäkringstid. Den förmån som ytterst ska tillförsäkra en skälig levnadsnivå är i stället det kommunala försörjningsstödet. Det kan också noteras att grundersättningen, liksom den grundpension och omställnings-

pension i form av grundpension som föreslagits i vårt delbetänkande, till sin konstruktion har stora likheter med Finlands folkpension. Enligt särskilda anteckningar i förordningsskålen och en bilaga till förordning 883/2004 har Europaparlamentet, rådet och kommissionen godtagit att Finlands folkpension samordnas enligt de allmänna samordningsbestämmelserna i förordningens kapitel om ålders- och efterlevandepension.

Mot den angivna bakgrunden bedömer vi att de allmänna samordningsbestämmelserna i förordningens kapitel om ålders- och efterlevandepension kommer att vara tillämpliga på grundersättning.

Kravet på tre års försäkringstid kan uppfyllas genom sammanläggning

I avsnitt 6.4 ovan har föreslagits att sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning ska utges endast till den som har en försäkringstid om minst tre år. När förordning 883/2004 är tillämplig kan detta krav uppfyllas genom tillämpning av sammanläggningsregeln (artikel 6 i förordningen). En sådan tillämpning innebär att försäkrings- eller bosättningsperioder i andra medlemsstater ska läggas samman med den svenska försäkringstiden, om minst ett års försäkringstid finns i Sverige. Sammanläggning ska också (enligt artikel 57) ske om den försäkrade inte har minst ett år med försäkrings- eller bosättningsperioder i någon annan medlemsstat och Sverige är den stat som sökanden senast har varit försäkrad i. Detta innebär att kravet på tre års försäkringstid kan uppfyllas genom sammanläggning med försäkrings- och bosättningsperioder som fullgjorts enligt lagstiftningen i andra medlemsstater.

Grundersättning kommer att betalas ut till den som är bosatt i en annan medlemsstat

Förordning 883/2004 vilar bl.a. på den s.k. exportabilitetsprincipen. I enlighet med denna princip är huvudregeln att en kontantförmån inte får minskas, ändras, hållas inne, dras in eller förverkas med anledning av att mottagaren är bosatt i en annan medlemsstat än den där institutionen med ansvar för betalningen är belägen (artikel 7). Som framgått kommer sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning att samordnas enligt de allmänna bestämmelserna i

förordningens kapitel om ålders- och efterlevandepension (artikel 50–57 i kapitel 5). Det innebär att exportabilitetsprincipen kommer att gälla för grundersättning. Detta medför i sin tur att grundersättningen kommer att betalas ut vid bosättning i en annan medlemsstat.

Beräkningen av grundersättning enligt de allmänna bestämmelserna om samordning

Som framgått ovan är den föreslagna grundersättningen en förmån av typ B-lagstiftning (artikel 44.1 i förordning 883/2004). Det innebär att de allmänna samordningsbestämmelserna i förordningens kapitel om ålders- och efterlevandepension som huvudregel är tillämpliga när förmånstagaren har omfattats av lagstiftningen i mer än en medlemsstat, t.ex. genom att ha fullgjort försäkrings- eller bosättningsperioder i såväl Sverige som enligt lagstiftningen i en eller flera andra medlemsstater (artikel 46.1). I de fallen gäller särskilda regler om beräkningen av förmånen (artikel 52). Enligt dessa regler ska den behöriga institutionen beräkna det förmånsbelopp som ska utbetalas genom att beräkna ett teoretiskt belopp och därefter ett faktiskt belopp (pro rata-beräknad förmån). Om villkoren för rätt till förmåner uteslutande har uppfyllts enligt nationell lagstiftning, ska institutionen också beräkna förmånsbeloppet enligt den lagstiftning som den tillämpar (oberoende förmån). Den berörda personen ska ha rätt att erhålla det högsta av beloppen som framkommer vid beräkningarna av den oberoende förmånen och enligt bestämmelserna om pro rata-beräkning.

Vid beräkningen av det teoretiska beloppet ska hänsyn tas till såväl den svenska försäkringstiden som alla försäkrings- och/eller bosättningsperioder som har fullgjorts enligt lagstiftningen i andra medlemsstater. Det innebär att den faktiska försäkringstiden beräknas med beaktande av den försäkrades försäkrings- och bosättningsperioder i både Sverige och andra medlemsstater. Den på detta sätt beräknade faktiska försäkringstiden ligger sedan till grund för beräkningen av den framtida försäkringstiden.

Vid pro rata-beräkningen får grundersättning inte minskas med en förmån av samma slag från en annan medlemsstat (artikel 54.1 i förordningen). Trots att det i avsnitt 6.6.2 ovan har föreslagits att vissa utländska förmåner ska minska grundersättningen, kan denna regel därför inte upprätthållas i förhållande till andra medlemsstater.

Förmåner av samma slag från andra medlemsstater kan sålunda inte beaktas när grundersättningen pro rata-beräknas.

I förordningen finns ett antal tilläggsbestämmelser för beräkning av förmåner som avser beräkningen av det teoretiska beloppet och det pro rata-beräknade faktiska beloppet. En av dessa tilläggsbestämmelser innebär att om den totala längden på de försäkrings- och/eller bosättningsperioder som fullgjorts innan försäkringsfallet inträffade enligt alla berörda medlemsstaters lagstiftning överstiger den maximiperiod som krävs enligt lagstiftningen i en av dessa medlemsstater för rätt till hel förmån, ska den behöriga institutionen i den medlemsstaten beakta denna maximiperiod i stället för de fullgjorda periodernas totala längd (artikel 56.1). Det innebär att om de svenska perioderna tillsammans med samtliga försäkrings- och/eller bosättningsperioder i andra medlemsstater ger en försäkringstid (faktisk och framtida) som uppgår till mer än 40 år, ska man vid beräkningen av det teoretiska beloppet räkna med den svenska maximiperioden, det vill säga 40 år.

En annan av tilläggsbestämmelserna avser bl.a. den situationen att det i en medlemsstats lagstiftning föreskrivs att beräkningen av förmåner ska grundas på inkomster. I ett sådant fall ska den behöriga institutionen först fastställa beräkningsgrunden på grundval av endast de försäkringsperioder som fullgjorts enligt den lagstiftning institutionen tillämpar och sedan, för att fastställa det belopp som ska beräknas på grundval av de försäkrings- och/eller bosättningsperioder som har fullgjorts enligt andra medlemsstaters lagstiftning, använda sig av samma faktorer som fastställts eller konstaterats när det gäller de försäkringsperioder som fullgjorts enligt den lagstiftning institutionen tillämpar (artikel 56.1 c). Bestämmelsen ger uttryck för en likabehandlingsprincip som för den föreslagna grundersättningens del innebär följande. Om inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning har beviljats, ska den oreducerade inkomstrelaterade sjukersättningen eller aktivitetsersättningen minska grundersättningen vid pro rata-beräkningen av det teoretiska beloppet. Med oreducerad inkomstrelaterad ersättning menas vad en person skulle ha fått i hel ersättning om han eller hon bott och arbetat hela sitt liv endast i Sverige. Oreducerad inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning är alltså samma som 64,7 procent av antagandeinkomsten.

Vid beräkningen av den oberoende förmånen får en förmån av samma slag från en annan medlemsstat som inte kan likställas med grundersättning minska grundersättningen endast om grundersättningen beräknas med framtida försäkringstid samt förmånen från den andra medlemsstaten också beräknas med framtida försäkringstid eller är oberoende av försäkringstid (artikel 54.2 förordningen).

Anteckningar om grundersättning i bilagorna till förordning 883/2004

Det finns i bilaga IX till förordning 883/2004, som har rubriken förmåner och överenskommelser på vilka artikel 54 får tillämpas, två anteckningar som avser sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning.

I del 1 i bilagan finns en förteckning av förmåner som avses i artikel 54.2 a i förordningen, vars storlek är oberoende av de fullgjorda försäkrings- eller bosättningsperiodernas längd. Sverige har där bl.a. låtit anteckna garantiersättning som ersatt sådan oavkortad folkpension som utgavs enligt den lagstiftning om folkpension som var tillämplig före den 1 januari 1993 och oavkortad folkpension som utgavs enligt övergångsbestämmelserna till den lagstiftning som gäller från detta datum.

I del 2 i bilagan förtecknas förmåner som avses i artikel 54.2 b i förordningen, vars storlek bestäms på grundval av en tillgodoräknad period som anses vara fullgjord mellan den dag då försäkringsfallet inträffade och en senare dag. För Sveriges del anges här bl.a. sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning (35 kap. socialförsäkringsbalken).

Grundersättning bör i de avseenden som beskrivs i bilagan till förordning 883/2004 hanteras på samma sätt som garantiersättning. Sverige bör därför i bilaga IX till förordning 883/2004 låta anteckna motsvarande bestämmelser för grundersättning som har gjorts för garantiersättning.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

7.1 Inledning

Som framgår nedan föreslår vi att ändringarna i socialförsäkringsbalken och i lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken ska träda i kraft vid tre olika tillfällen. Huvuddelen av förslagen (7.2) föreslås träda i kraft vid snarast möjliga lämpliga årsskifte vilket bedöms vara årsskiftet 2021/2022. Övriga förslag (7.3) anknyter till höjningarna av de pensionsrelaterade åldersgränserna som pensionsgruppens partier kom överens om den 14 december 2017 och bör därför träda i kraft vid de tidpunkter som följer av den överenskommelsen.

Utgångspunkten för ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till förslagen i detta betänkande är att förslagen i delbetänkandet (SOU 2019:53) genomförs vid den tidpunkt som föreslogs i det betänkandet, den 1 januari 2021. Skulle av något skäl förslagen i delbetänkandet inte träda i kraft år 2021 eller överhuvudtaget inte före de förslag som lämnas i det här betänkandet får detta givetvis konsekvenser för hur övergångsbestämmelserna bör formuleras.

7.2 Huvuddelen av förslagen (kapitel 5 och 6)

Förslag: Förslaget om ändring i socialförsäkringsbalken avseende den nya grundersättningen, borttagandet av möjligheten att som försäkringstid beakta bosättningstid i tidigare hemland samt borttagandet av möjligheten att som försäkringstid för grundpension räkna den försäkringstid som har legat till grund för sjukersättning ska träda i kraft den 1 december 2021 men ska dock tillämpas för tid från och med den 1 januari 2022. Äldre bestämmelser

ska fortfarande gälla för förmåner som avser tid före ikraftträdandet.

I fråga om den som vid utgången av år 2021 har rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning som även avser januari 2022 ska Försäkringskassan utan ansökan pröva om den försäkrade har rätt till grundersättning enligt 35 kap.

Med försäkringstid för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning ska för tid från och med 2003 till och med år 2021 avses försäkringstid enligt 35 kap. i lydelsen före den 1 december 2021. Den som beviljas sjukersättning eller aktivitetsersättning för tid från och med den 1 januari 2022 eller senare och som i direkt anslutning dessförinnan inte haft rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning ska dock vid fastställande av försäkringstid dock inte beaktas bosättningsstid i tidigare hemland. Vid tillämpning av föreskrifterna om sjukpenninggrundade inkomst i 26 kap. 8 § och om sjukpenning i 27 kap. 35 och 54 §§ ska bosättningsstid i tidigare hemland alltjämt beaktas för den som har rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning för tid före den 1 januari 2022.

Äldre bestämmelser i 67 kap. socialförsäkringsbalken om grundpension ska fortfarande gälla för den som är född år 1956 eller tidigare och äldre bestämmelser i 81 kap. socialförsäkringsbalken om omställningspension i form av grundpension ska fortfarande gälla i fråga om dödsfall som inträffade före den 1 januari 2022.

Förslaget om ändring i lagen om införande av socialförsäkringsbalken ska träda i kraft den 1 december 2021 men ska dock tillämpas för tid från och med den 1 januari 2022. Äldre bestämmelser ska dock fortfarande gälla för tid före utgången av år 2021.

Bestämmelser som gäller för garantiersättning avseende bosättningsstid, justeringsbelopp och samordning med andra förmåner ska på motsvarande sätt gälla för grundersättning.

Bestämmelser som anger att äldre bestämmelser om försäkringstid i den numera upphävda lagen om allmän försäkring är tillämplig ska ändras så att bestämmelser i den mån dessa avser bosättningsstid i tidigare hemland inte ska tillämpas

1. på den som fyller 65 år efter utgången av år 2021 (avser grundpension),

2. i fråga om dödsfall som inträffar efter utgången av år 2021 (avser omställningspension i form av grundpension), och
3. för den som beviljas sjukersättning eller aktivitetsersättning för tid från och med den 1 januari 2022 eller senare och som i direkt anslutning dessförinnan inte haft rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning.

Skälen för förslaget

I vårt delbetänkande föreslog vi i fråga om de nya förmånerna grundpension och omställningspension i form av grundpension att dessa skulle träda i kraft så snart som möjligt, bl.a. eftersom det var av vikt att snarast återföra samordningen av grundskydd inom den allmänna ålderspensionen till den tillämpning som rådde före domen i målet *Zaniewicz-Dybeck*.¹ Eftersom grundskyddet inom sjukersättningen och aktivitetsersättningen på motsvarande sätt omfattas av det avgörandet är det av samma skäl angeläget att våra förslag till ett nytt grundskydd – grundersättningen (se kapitel 6) – införs så snart som möjligt. Härtill kommer att det är angeläget att samspelet mellan grundskyddet i det allmänna pensionssystemet och grundskyddet för sjukersättning och aktivitetsersättning bibehålls på motsvarande sätt som gäller i dag.

Förslaget innebär att för tid från och med ikraftträdandet av den nya grundersättningen kan inte längre sjukersättning eller aktivitetsersättning i form av garantiersättning utges utan i stället ska det finnas en möjlighet att få grundersättning. Det medför att för den som vid lagens ikraftträdande har rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning bör Försäkringskassan utan ansökan pröva om personen har rätt till grundersättning. Det innebär att Försäkringskassan kommer att behöva ställa om sina system för beräkningen av de nya förmånerna samt räkna om befintliga ärenden och fatta beslut om de nya förmånerna. En sådan omräkning innebär en administrativ börda för Försäkringskassan som förutsätter att myndigheten ges en viss omställningstid innan de nya bestämmelserna träder i kraft. Såväl den nuvarande garantiersättningen som den föreslagna grundersättningen beräknas utifrån prisbasbeloppet, som fastställs för varje

¹ Se SOU 2019:53, s. 356 ff.

kalenderår. Förmånerna räknas därför normalt om vid varje årsskifte. Det är mot den bakgrunden lämpligt att låta de föreslagna bestämmelserna om de nya förmånerna träda i kraft vid ett årsskifte, eftersom det – så långt det är möjligt – minimerar antalet omräkningar av förmånerna. Med beaktande av det ovan redovisade bedömer vi att det tidigast kan ske vid årsskiftet 2021/2022.

Det får anses vara en fördel om även övriga förslag som innebär förändringar i beräkningen av försäkringstid i den mån det är möjligt träder i kraft samtidigt som införandet av den nya förmånen grund ersättning. Dessutom finns det självständiga skäl som talar för att dessa förändringar bör införas snarast möjligt. Därför bör detsamma bör gälla dels i fråga om de förslag om som avser upphörande av möjligheten att som försäkringstid till grundpension och omställningspension i form av grundpension tillgodoräknas bosättningstid i tidigare hemland (se avsnitt 5.1), dels upphörandet av möjligheten att som försäkringstid för grundpension räkna den försäkringstid som har legat till grund för sjukersättning (se avsnitt 5.2).

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har i vissa fall behov av att kunna fatta beslut om ersättning en tid före den period som ersättningen avser. Exempelvis fattas beslut om ersättning för januari månad ofta redan under föregående månad, dvs. under december. De föreslagna bestämmelserna bör för att kunna tillämpas från och med den 1 januari 2022 därför träda i kraft redan den 1 december 2021. Med hänsyn till det som anförts ovan föreslår vi att den nya lagen ska träda i kraft den 1 december 2021 men att de ska tillämpas för tid från och med den 1 januari 2022 samt att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för förmåner som avser tid före utgången av år 2021.

I lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken finns bestämmelser som reglerar hur försäkringstid ska beräknas för tiden före införandet av sjukersättningen och aktivitetsersättningen (4 kap. 23 §). I denna del innebär bestämmelserna bl.a. att försäkringstid för garantiersättning för tiden före år 2003 ska beräknas enligt de tidigare reglerna om bosättningstid för förtidspension. För den nya sjukersättningen och aktivitetsersättningen i form av grund ersättning föreslår vi i avsnitt 6.5 ett nytt sätt att beräkna försäkringstid som innebär att även arbetad tid får beaktas på visst sätt. Att införa en motsvarande övergångsbestämmelse för det nya grund ersättningens del, dvs. att det nya sättet att beräkna försäkringstid

endast ska gälla från det att bestämmelserna om det nya grundskyddet ska tillämpas, innebär att Försäkringskassan behöver tillämpa tre olika beräkningsmetoder för att bestämma försäkringstiden – en för tiden före 2003, en annan för tiden 2003–2021 och en tredje för tiden därefter. En sådan ordning är naturligtvis mera komplex än om endast en beräkningsmetod skulle tillämpas. Samtidigt skulle det vara mycket administrativt betungande att för de som redan får garantiersättning, och där det redan finns en fastställd försäkringstid, räkna om försäkringstiden bakåt i tiden enligt den nya metoden. En sådan omräkning bör därför inte ske. Det framstår också som administrativt gynnsamt att låta tidigare beräkningsunderlag bestå på motsvarande sätt som hur försäkringstiden för grundpension beräknas. Det föreslås sålunda dels att de ovan nämnda bestämmelserna i lagen om införande av socialförsäkringsbalken om tillgodoräknande av försäkringstid för garantiersättning ska gälla för grundersättning, dels att med försäkringstid för grundersättning ska för tid från och med år 2003 till och med år 2021 avses försäkringstid enligt 35 kap. socialförsäkringsbalken i kapitlets lydelse före den 1 december 2021. Därutöver bör ett antal följdändringar göras i lagen om införande av socialförsäkringsbalken avseende justeringsbelopp och samordning med andra förmåner genom att garantiersättningen i 4 kap. 9, 23, 27, 33 och 41 §§ 7 kap. 33 § ersätts med den nya grundersättningen.

Även ändringarna i lagen om införande av socialförsäkringsbalken bör träda i kraft den 1 december 2021 men dock tillämpas för tid från och med den 1 januari 2022. För tid före utgången av år 2021 bör dock fortfarande bestämmelserna i den äldre lydelsen fortfarande gälla.

Särskilt om ändringarna avseende borttagande av möjligheten att som försäkringstid beakta bosättning i tidigare hemland

I fråga om de som vid ikraftträdandet av ändringarna i socialförsäkringsbalken har rätt till grundpension eller omställningspension i form av grundpension skulle borttagandet av hemlandstidsregeln (se avsnitt 5.1) medföra en ekonomisk försämring för dem som omfattas av regeln. Detsamma gäller den som vid ikraftträdandet hade rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning i form av garantiersättning och som därefter i stället får samma förmån utbetalad i form av grundersättning. Vi anser att det inte är vare sig rimligt eller

lämpligt att dessa personers försäkringstid räknas om med anledning av att hemlandstidsregeln tas bort utan att det bör finnas övergångsbestämmelser. Dessa bör vara enkla att tillämpa och utformas så att endast personer som beviljas förmånerna efter ikraftträdandet berörs av ändringarna.

Grundpension kan tidigast beviljas från 65 års ålder. Under år 2022 är det personer födda 1957 som blir 65 år och skulle vara den första årskull som omfattas av de nya bestämmelserna. En övergångsbestämmelse bör därför utformas så att motsvarande bestämmelser i 67 kap. i dess äldre lydelse fortfarande gäller för den som är född 1956 eller tidigare, oavsett vid vilken tidpunkt eller ålder denne tar ut grundpension. Det sagda bör även gälla i fråga om möjligheten att som försäkringstid för grundpension räkna den försäkringstid som legat till grund för sjukersättning vilket således endast bör gälla för den som är född 1956 eller tidigare.

Motsvarande övergångsbestämmelser bör införas för omställningspension i form av grundpension. Eftersom försäkringstiden för den förmånen beräknas i förhållande till tidpunkten för den avlidnes bortgång bör den utformas så att äldre bestämmelser om försäkringstid för omställningspension i form av grundpension fortfarande ska gälla i fråga om dödsfall som inträffat före utgången av år 2021.

Även i fråga om den som har rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning för december 2021 eller tidigare bör alljämt som försäkringstid beaktas bosättningstid i tidigare hemland. Detsamma bör gälla den som efter den 31 december 2021 dels beviljas sjukersättning eller aktivitetsersättning och som i direkt anslutning detsamma inte haft rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning, dels beviljas sjukersättning eller aktivitetsersättning som betalas ut retroaktivt för tid före den 1 januari 2022. Därför bör även dessa situationer regleras i form av övergångsbestämmelser.

Vidare bör vid tillämpning av föreskrifterna om sjukpenninggrundade inkomst i 26 kap. 8 § och om sjukpenning i 27 kap. 35 och 54 §§ socialförsäkringsbalken bosättningstid i tidigare hemland alljämt beaktas för den som har rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning för tid före den 1 januari 2022.

I 6 kap. 26 § lagen om införande av socialförsäkringsbalken finns en bestämmelse som bl.a. anger att som försäkringstid för grundpension ska för tid före år 2001 avses bosättningstid enligt 5 kap. i den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring i kapitlets

lydelse för den 1 januari 2001. Av 5 kap. 7 § nyss nämnda kapitel finns bestämmelser om att bosättningsstid i tidigare hemland beaktas som försäkringstid. Eftersom hemlandstid enligt vårt förslag inte bör få beaktas för den som är född 1957 eller senare måste föreskrifter införas i lagen om införande av socialförsäkringsbalken som anger att 5 kap. 7 § i den numera upphävda lagen om allmän försäkring i dess lydelse före den 1 januari 2001 inte gäller för den som är född 1957 eller senare. I 7 kap. 19 § lagen om införande av socialförsäkringsbalken finns en motsvarande bestämmelse som bl.a. anger att som försäkringstid för omställningspension i form av grundpension ska för tid före den 1 januari 2003 avses bosättningsstid enligt 5 kap. i den upphävda lagen om allmän försäkring i kapitlets lydelse för den 1 januari 2003. Eftersom hemlandstid enligt vårt förslag inte bör få beaktas i fråga om dödsfall som inträffar efter utgången av år 2021 måste en bestämmelse införas i lagen om införande av socialförsäkringsbalken som anger att 5 kap. 7 § i den numera upphävda lagen om allmän försäkring i dess lydelse före den 1 januari 2003 inte gäller för dödsfall som inträffar efter utgången av år 2021.

Vi har ovan nämnt att 4 kap. 23 § lagen om införande av socialförsäkringsbalken bör ändras på så sätt ordet garantiersättning ersätts med ordet grundersättning. I paragrafens första stycke anges att med försäkringstid för grundersättning enligt 35 kap. 4 § socialförsäkringsbalken ska för tid före 2003 avses bosättningsstid enligt 5 kap. i den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring i dess lydelse före den 1 januari 2003. Hemlandstid bör enligt vårt förslag inte få beaktas som försäkringstid för den som får grundersättning. Sådan bör dock alltjämt beaktas för den som har rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning som avser december 2021. Detta innebär sammantaget att det bör införas föreskrifter som anger att i fråga om den som beviljas sjukersättning eller aktivitetsersättning för tid från och med den 1 januari 2022 ska vid tillämpningen av 4 kap. 23 § första stycket lagen om införande av socialförsäkringsbalken dock inte tillgodoräknas sådan hemlandstid som avses i 5 kap. 7 § den upphävda lagen om allmän försäkring i lydelsen före den 1 januari 2003.

7.3 Förslaget med avseende på försäkringstid och höjningarna av de pensionsrelaterade åldersgränserna (kapitel 4)

Förslag: De föreslagna bestämmelserna i socialförsäkringsbalken avseende försäkringstid och höjningarna av de pensionsrelaterade åldersgränserna ska träda i kraft i två omgångar.

Lagförslaget i 1.2 ska träda i kraft den 1 december 2022 och tillämpas första gången för förmåner som avser tid från och med den 1 januari 2023. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för den som uppnår respektive åldersgräns före den 1 januari 2023.

Lagförslaget i 1.3 ska träda i kraft den 1 januari 2026 i fråga om 35 kap. 4, 14, 15 och 17 §§ och i övrigt den 1 december 2025. Lagen ska tillämpas första gången för förmåner som avser tid från och med den 1 januari 2026. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för den som uppnår respektive åldersgräns före den 1 januari 2026. Äldre bestämmelser om försäkringstid i 35 kap. 4, 14, 15 och 17 §§ ska fortfarande gälla för försäkringsfall som fastställs till tid före den 1 januari 2026.

Skälen för förslaget

Pensionsöverenskommelsen anger att de pensionsrelaterade åldersgränserna i socialförsäkringsbalken ska höjas 2020, 2023 och 2026. Höjningarna år 2020 har redan beslutats av riksdagen trätt i kraft. I enlighet med detta och med de förslag som redan har lämnats i promemorian *Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetsystem* (Ds 2019:2) föreslår vi att våra förslag i kapitel 4 ska införas i två omgångar: år 2023 och 2026. Dessa förslag avser vissa frågor om försäkringstid för grundpension, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning samt omställningspension i form av grundpension. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har behov av att kunna fatta beslut om ersättning en tid före den period som ersättningen avser. Exempelvis fattas beslut om ersättning för januari månad vanligen redan under föregående månad dvs. under december. För att inte störa myndigheternas rådande beslutsordning föreslår vi därför att de två lagstiftningsförslagen ska träda i kraft den 1 december 2022 och den 1 december 2025. I Ds 2019:2

(s. 146 f.) beskrivs behovet av en särreglering för vissa åldersgrupper när de riktåldersanknutna åldersgränserna höjs efter att en ny högre riktålder har fastställts. Motsvarande behov infinner sig även vid de initiala höjningarna av de pensionsrelaterade åldersgränserna. Vi föreslår därför att det i de två lagstiftningspaketen (1.2 och 1.3) införs övergångsbestämmelser som innebär att äldre föreskrifter ska fortsätta att gälla för den som har uppnått respektive åldersgräns före lagens ikraftträdande. Det innebär exempelvis att den som fyller 65 år under 2022 och därmed uppnått den rådande åldersgränsen för uttag av grundpension ska ha fortsatt möjlighet att ta ut sin pension även efter det att åldersgränsen har höjts till 66 år 2023. I avsnitt 4.6 föreslås att bestämmelserna om försäkringstid vid rätt till sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning ska knytas till riktåldern. En riktålder för pension har redan beslutats för år 2026 och är 67 år². Eftersom fastställande av försäkringstid inte är att anse som en förmån och lagförslaget i 1.3 föreslås träda i kraft redan den 1 december 2025 gör vi bedömningen att bestämmelserna som anger att försäkringstiden ska knytas till riktåldern bör träda i kraft först den 1 januari 2026 när en gällande riktålder finns fastställd. Det kommer dock även efter denna tid att finnas försäkringsfall som ska fastställas till en tidpunkt före den 1 januari 2026. I dessa fall föreslås en övergångsbestämmelse med innebörden att äldre bestämmelser i 35 kap. 4, 14, 15 och 17 §§ fortfarande gäller för försäkringsfall som fastställs till tid före den 1 januari 2026.

² Se förordning (2019:780) om riktålder för pension för år 2026.

8 Konsekvenser av förslagen

8.1 Konsekvensanalysens innehåll och disposition

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenserna av förslagen som läggs i ett betänkande belysas. Det avser ekonomiska konsekvenser för staten, kommuner, regioner, företag och enskilda. Om förslagen har konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att uppnå de integrationspolitiska målen ska dessa också beskrivas.

I våra direktiv anges också särskilt att konsekvenserna för kvinnor och män, för förslagets påverkan på integrationen på både kort och lång sikt samt ekonomiska och administrativa konsekvenser för kommuner och berörda myndigheter ska redovisas.

Därutöver ska vi enligt våra direktiv även analysera vad ett eventuellt borttagande eller en förändring av särregeln för vissa försäkrade kan innebära för konsekvenser, i huvudsak ekonomiska, för de kommuner som haft ett högt flyktingmottagande jämfört med de kommuner som haft ett lägre flyktingmottagande.

Eftersom vårt betänkande behandlar frågor som är relativt fristående från varandra redovisas i stor utsträckning konsekvenserna för de olika förslagen var för sig och oberoende av varandra. För att ändå möjliggöra en jämförelse är de ekonomiska konsekvenserna, i de delar det har varit möjligt att göra beräkningar, alla beräknade i 2023 års ekonomiska miljö, oavsett om det är det år vi föreslår för ikraftträdande. Vi har därför valt att även inkludera ett avsnitt med en mer samlad redovisning av de offentligfinansiella konsekvenserna.

Som tidigare nämnts har vi i vårt delbetänkande *Grundpension* (SOU 2019:53) föreslagit att grundpension och omställningspension i form av grundpension ska ersätta de nuvarande förmånerna

garantipension och garantipension till omställningspension. I kapitel 6 i detta betänkande föreslår vi att även grundskyddet inom sjukersättningen och aktivitetserättningen ska göras om så att grundersättning ersätter den nuvarande garantiersättningen. De konsekvenser som redovisas i detta kapitel redovisas därför i förhållande till de av oss föreslagna förmånerna. Det innebär också att konsekvenserna inte i någon del är analyserade utifrån dessa förmåner i form av minimiförmåner.

Konsekvensanalysen inleds med en genomgång förslag för förslag av ekonomiska konsekvenser, jämställdhetskonskvenser, konsekvenser för myndigheter, kommuner och domstolar samt i förekommande fall konsekvenser för integrationen. Därefter följer en samlad beskrivning av de offentligfinansiella konsekvenserna av de sammantagna förslagen, konsekvenserna för Sveriges internationella åtaganden samt övriga konsekvenser.

8.2 Ändrade regler för tillgodoräknande av försäkringstid för grundpension, omställningspension i form av grundpension samt för sjukersättning och aktivitetserättning i form av grundersättning

8.2.1 Förslaget i korthet

Vi föreslår i kapitel 4 att den övre gränsen i det åldersintervall inom vilken försäkringstid för grundpension och grundersättning kan tillgodoräknas ska anpassas till de pågående pensionsåldershöjningarna. Det medför att den övre åldersgränsen år 2023 höjs från 64 till 65 år och att den från och med år 2026 knyts till riktåldern för pension. Försäkringstiden ska fortfarande kunna tjänas in upp till en längsta försäkringstid om 40 år.

Förslaget innebär att personer som inte har en försäkringstid om 40 år med dagens reglering kommer ha möjlighet att tjäna in ytterligare försäkringstid och därmed få en något högre grundpension eller grundersättning. De som tillgodoräknas 40 års försäkringstid och de som uppbär förmånerna vid tidpunkten för förslagets ikraftträdande påverkas inte av förändringarna.

8.2.2 Ekonomiska konsekvenser

Metod

Beräkningarna är gjorda med Statistiska centralbyråns mikrosimuleringsmodell FASIT.¹ Enligt Pensionsgruppens överenskommelse den 14 december 2017 om långsiktigt höjda och trygga pensioner och enligt det som föreslagits i promemorian *Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetsystem* (Ds 2019:2) ska garantipensionsåldern höjas i två omgångar med start år 2023. Det medför att det även är det år som våra förslag först träder ikraft. Den senaste versionen av FASIT är baserad på inkomster från 2018, men med hjälp av befolkningsprognoser samt framskrivningar av inkomster och regelverk, kan beräkningarna göras i 2023 års ekonomiska miljö. Detta betyder att samtliga beräkningar görs på individer som nybeviljats garantipension eller garantiersättning år 2018, men inkomst- och prisnivån samt befolkningsammansättningen är framskriven till år 2023.

Basscenariot, mot vilket vi jämför våra förslag, utgår från det vid beräkningstillfället befintliga regelverket avseende försäkringstiden. I basscenariot är således åldersintervallet inom vilket försäkringstid tillgodoräknas fortsatt 16–64 år även när den tidigaste åldern för att ta ut grundpension höjs till 66 år.

I förslaget höjs den övre åldersgränsen för tillgodoräknande av försäkringstid till 65 år när den tidigaste åldern för uttag av grundpension höjs till 66 år.² Denna höjning genomförs i beräkningarna genom att samtliga 65-åringar med garantipension tillgodoräknas ytterligare ett års försäkringstid. I praktiken innebär det att personer som redan har 40 års försäkringstid inte påverkas av förslaget, eftersom 40 år är den maximala försäkringstiden i vårt förslag, övriga personer kommer alla att få ytterligare ett års försäkringstid. På liknande sätt ges samtliga personer med nybeviljad sjukersättning eller aktivitetsersättning i form av garantiersättning ett ytterligare försäkringsår. Även här kommer personer som redan har 40 års försäkringstid inte att påverkas av förslaget.

¹ www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/fordelningsanalytiskt-statistiksystem-for-inkomster-och-transfereringar-fasit.

² Enligt överenskommelse i Pensionsgruppen höjs den tidigaste åldern för uttag av garantipension i ett första steg år 2023.

Alla beräkningar har gjorts på garantipension och garantiersättning eftersom det är den formen av ersättning som finns tillgänglig att göra beräkningar på. De erhållna resultaten är i sin helhet applicerbara på grundpension och grundärsättning.

Även omställningspension i form av grundpension påverkas av förslaget, men eftersom det är relativt få personer som får denna ersättning är beräkningsunderlaget för litet och det är därmed inte möjligt att göra beräkningar med tillräcklig säkerhet. De resonemang som redovisas nedan är även applicerbara på omställningspensionen. De offentligfinansiella kostnaderna påverkas dock betydligt mindre än de redovisade förändringarna avseende de andra förmånerna eftersom antalet personer som årligen beviljas omställningspension är relativt litet och rätten till förmånen i många fall är begränsad till ett år.³

Effekter för offentliga finanser

I tabell 8.1 visas effekten av förslaget införandeåret 2023. Då höjs den tidigaste åldern för uttag av grundpension till 66 år. Detta innebär att det inte tillkommer någon ny åldersgrupp pensionärer med grundpension det året och förslaget har därmed ingen effekt på grundpensionerna år 2023.

Grundärsättningen fortsätter dock att nybeviljas under året vilket medför att grundärsättningen påverkas av förslaget redan år 2023. Förslaget förväntas öka grundärsättningen med 0,7 miljoner kronor. En höjning av grundärsättningen medför att kommunalskatten ökar med 0,2 miljoner kronor. Den höjda grundärsättningen minskar också behovet av skattefria transfereringar (bostadstillägg, bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd) med sammantaget 0,1 miljoner kronor. Sammantaget ökar hushållens inkomster med cirka 0,4 miljoner kronor, vilket också motsvarar den offentligfinansiella kostnaden införandeåret 2023.

³ Under 2019 beviljades drygt 28 000 65-åringar garantipension och totalt sett hade över 660 000 personer garantipension (drygt 500 000 av dem är födda 1938 eller senare) i december 2019. Detta kan jämföras med det totala antalet personer med garantipension till omställningspension (inklusive garantipension till förlängd omställningspension) som december 2019 uppgick till drygt 4 000 personer.

Tabell 8.1 Direkt effekt av att år 2023 höja den övre åldersgränsen för tillgodoräknande av försäkringstid till 66 år, miljoner kronor (halvårseffekt)

| Inkomst | Miljoner kronor |
|----------------------------|-----------------|
| Grundersättning | +0,7 |
| Kommunal skatt (-) | -0,2 |
| Skattefria transfereringar | -0,1 |
| Disponibel inkomst | +0,4 |

Källa: FASIT 2018v1 framskriven till år 2023.

Grundpensionerna påverkas först år 2024 då den första åldersgrupp som påverkas av förslaget har möjlighet att ta ut grundpension. I tabell 8.2 visas därmed effekten av förslaget för grundpension året efter införandeåret, dvs. 2024. Förslaget förväntas öka grundpensionerna med 7,3 miljoner kronor. En höjning av grundpensionen medför att kommunalskatten ökar med 2,0 miljoner kronor. Den höjda grundpensionen minskar också behovet av det övriga grundskyddet för äldre, vilket medför att de skattefria transfereringarna (bostadstillägg, bostadsbidrag, äldreförsörjningsstöd och ekonomiskt bistånd) minskar med 1,7 miljoner kronor. Den största minskningen sker av äldreförsörjningsstödet med 1,3 miljoner kronor, bostadstillägget minskar med 0,3 miljoner kronor (vilket inte framgår av tabellen). Sammantaget ökar hushållens inkomster med 3,6 miljoner kronor, vilket motsvarar den offentligfinansiella kostnaden för året.

Tabell 8.2 Effekt på grundpensionen år 2024 av att år 2023 höja den övre gränsen för tillgodoräknande av försäkringstid till 66 år, miljoner kronor (halvårseffekt)

| Inkomst | Miljoner kronor |
|----------------------------|-----------------|
| Grundpension | +7,3 |
| Kommunal skatt (-) | -2,0 |
| Skattefria transfereringar | -1,7 |
| Disponibel inkomst | +3,6 |

Källa: FASIT 2018v1 framskriven till 2023.

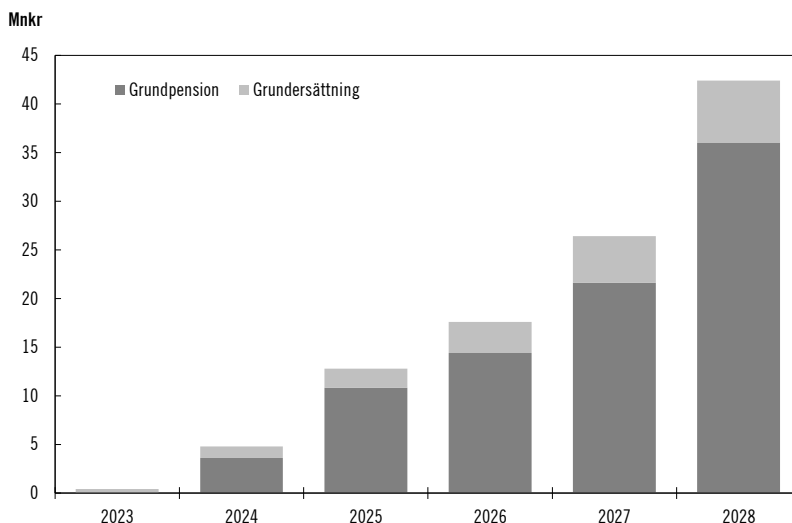
Den effekt som redovisas i tabell 8.1 och 8.2 ovan är kostnaden det år förslaget först får effekt för respektive förmån. För grundersättningen är det alltså 2023 och för grundpensionen uppstår effekten först år 2024.

Det första året individerna påverkas av förslaget uppstår en så kallad halvårseffekt eftersom utbetalningarna av nybeviljad grundersättning och grundpension påbörjas löpande under året. Bland de personer som berörs av förslaget under införandeåret kommer grundersättningen eller grundpensionen att börja betalas ut spritt under året beroende på beviljandemånad. Nästkommande år får dessa individer utbetalningar årets samtliga tolv månader och först då uppstår helårseffekten av förslaget, vilken uppgår till den dubbla halvårseffekten.

Vid antagandet att de fall som ingår i beräkningen avseende grundersättningen är representativa för även nästkommande års förmånstagare ökar den offentligfinansiella kostnaden med 0,8 miljoner kronor för varje år fram till 2026 då åldern för tidigaste uttag av grundpension höjs med ytterligare ett år. Det innebär att den årliga kostnadsökningen fördubblas till 1,6 miljoner kronor från år 2027 (se figur 8.1).

För grundpensionen förväntas kostnaden år 2025 öka med en halvårseffekt dvs. 7,2 miljoner kronor (se figur 8.1). År 2026 höjs riktåldern, och därmed även tidigaste åldern för uttag av ålderspension, till 67 år. Detta innebär att det precis som vid höjningen 2023 inte tillkommer någon ny åldersgrupp pensionärer med grundpension det året och kostnadsökningen 2026 består enbart av en halvårseffekt för de som beviljades grundpension år 2025. Höjningen av riktåldern med ytterligare ett år medför dock att den årliga ökningen av kostnaden följande år nästan fördubblas eftersom intjänandet av försäkringstid utökas med ytterligare ett år. Denna ökning av kostnaden får fullt genomslag först år 2028.

Figur 8.1 Offentligfinansiell kostnad 2023–2028, miljoner kronor



Källa: FASIT 2018v1 framskriven till år 2023 och egna beräkningar.

Långsiktiga effekter

Kostnaden till följd av förslaget fortsätter att öka årligen allt eftersom nya årskullar med möjlighet att tjäna in längre försäkringstid får rätt till grundpension och grundersättning. Kostnaden för grundpensionen ökar i cirka 20 år, då de första årskullarna som berördes av förslaget uppnår sin förväntade livslängd. För grundersättningen beräknas kostnaden öka i cirka 12 år vilket är den genomsnittliga tid som de berörda personerna förväntas ha grundersättning. Detta motsvarar tiden mellan de nybeviljas grundersättning fram till dess att de tar ut ålderspension.

Därutöver kommer kostnaderna att öka vid varje tillfälle då riktåldern höjs, eftersom möjligheten att tjäna in ytterligare 40-delar (upp till maximalt 40 år) då utökas. Kostnaderna som följer av vårt förslag är dock sannolikt små i jämförelse med de offentligfinansiella effekter som en höjning av lägsta åldern för rätt till grundpension innebär (se Ds 2019:2).

Beräkningarna av de offentligfinansiella kostnaderna i figur 8.1 bygger på antagandet att nyblivna garantipensionärer och personer som nybeviljats garantiersättning år 2018 är representativa även för

åren framöver. Det finns därmed en stor osäkerhet i siffrorna, vilken också blir större ju längre fram i framtiden beräkningarna sträcker sig. Kostnaden är beroende av hur många som kommer att ha grundpension och grundärsättning i framtiden och hur många av dessa som inte har en försäkringstid på 40 år. Hur denna utveckling ser ut är i sin tur beroende av utvecklingen av tillväxten i ekonomin i stort, framför allt arbetsmarknaden och integrationen samt hur invandringen framöver kommer att utvecklas.

Sammanfattningsvis ökar förslaget den offentligfinansiella kostnaden. Enligt pensionsöverenskommelsen⁴ ska åldrarna i kringliggande system höjas när pensionsåldrarna höjs, vilket medför att även åldern för intjänande av grundpension och sjuk- och aktivitetsersättning i form av grundärsättning bör justeras i enlighet med vårt förslag. Den tämligen ringa kostnadsökningen som detta förslag leder till bör därför ses i ljuset av att den samhällsekonomiska vinsten av hela pensionsåldersreformen torde bli positiv på lite längre sikt.

Effekter för enskilda

Förändring för de personer som har ersättningen

Sammantaget är det 3 000 kvinnor och 2 500 män som berörs direkt av förslaget, vilket alltså innebär att de kommer att få en högre grundpension eller grundärsättning än de skulle ha fått med nuvarande regler. Detta gäller det första året som ersättningarna nybeviljas i enlighet med den föreslagna regleringen. Varje efterkommande år kommer nya personer påverkas när nya grupper nybeviljas respektive förmån.

Av de cirka 16 000 kvinnorna och knappt 9 000 männen som i beräkningarna nybeviljas grundpension är det cirka 2 800 kvinnor och 2 400 män som påverkas av förslaget och får en högre grundpension än de skulle ha fått med nuvarande regler. Grundpensionen beräknas i genomsnitt bli 8 procent högre eller drygt 200 kronor per månad högre räknat som helårseffekt. Ökningen är ungefär lika stor för kvinnor som för män. Eftersom den högre grundpensionen i många fall leder till lägre bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, samtidigt som skatten påverkas, blir dock ökningen av individuell disponibel inkomst i genomsnitt drygt 100 kronor per månad.

⁴ Överenskommelse i Pensionsgruppen den 14 december 2017.

Av de drygt 4 800 kvinnorna och 4 100 männen som i beräkningarna nybeviljas grundersättning är det ungefär 300 personer som till följd av förslaget får en högre grundersättning. 80 procent av dem är kvinnor. De berörda individerna beräknas i genomsnitt få 7 procent eller cirka 340 kronor per månad högre ersättning med de nya reglerna än de skulle ha fått med nuvarande regler. Påverkan på skatt och skattefria transfereringar ger en ökad individuell disponibel inkomst på drygt 200 kronor per månad.

Sammantaget är det fler kvinnor än män som berörs av förslaget. Det är genomgående fler kvinnor än män som tar del av grundskydden. Bland de som påverkas av vårt förslag, dvs. bland personer som kommer att få grundpension eller grundersättning och har en försäkringstid som är kortare än 40 år, är överrepresentationen av kvinnor inte lika stor.

Av de som påverkas av förslaget genom att de får en längre försäkringstid och därmed också högre grundpension är 94 procent av kvinnorna och 96 procent av männen utrikes födda. Gällande grundersättningen är 95 procent av kvinnorna och samtliga män födda utanför Sverige.

Fördelningseffekter

För att analysera förslagets effekter för fördelningen av ekonomiskt välstånd används inkomstbegreppet ekonomisk standard.⁵ Ekonomisk standard tar hänsyn till individens levnadssituation genom att utgå från hushållet samlade disponibla inkomst som sedan justeras utifrån hushållens sammansättning och därmed olika försörjningsbörda. Inom varje hushåll har alla hushållsmedlemmar samma ekonomiska standard. På så vis kan ekonomiskt välstånd i olika hushållstyper jämföras med varandra.⁶

Totalt förväntas knappt 13 400 kvinnor och män beröras av förslaget. Av dem berörs cirka 12 400 personer av förändrad grundpension och knappt 1 000 personer av grundersättningen. Det inkluderar således både dem som påverkas direkt av förslaget och dessa personers övriga hushållsmedlemmar, eftersom även de får en för-

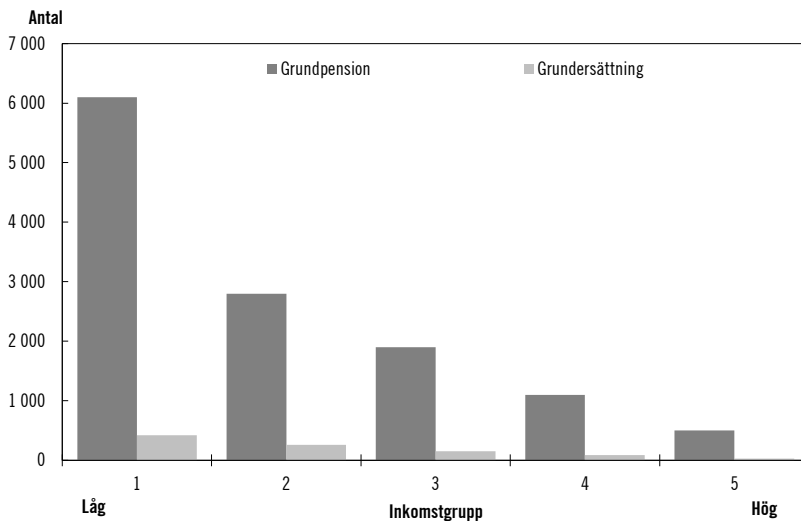
⁵ Ekonomisk standard kallas även för disponibel inkomst per konsumtionsenhet.

⁶ För en mer utförlig beskrivning av beräkningen av fördelningseffekter se 2019 års ekonomiska proposition, prop. 2018/19:100, Bilaga 2, s. 8.

ändrad ekonomisk standard genom att någon i hushållet är direkt berörd.

Antalet som påverkas av förslaget är högst i de lägre inkomstgrupperna och minskar med inkomstnivå, vilket framgår av figur 8.2. Bland de 12 400 personerna som påverkas av höjd grundpension är 6 100 personer i den lägsta kvintilen, dvs. bland de 20 procent av befolkningen som har den lägsta ekonomiska standarden, medan det är cirka 500 personer i den högsta kvintilen, dvs. bland de 20 procent av befolkningen med den högsta ekonomiska standarden sett till hela hushållet. För de knappt 1 000 personer som påverkas av en högre grundersättning ser fördelningen liknande ut även om det sammantaget är betydligt färre personer som berörs, drygt 400 personer i den lägsta kvintilen och cirka 30 i den högsta.

Figur 8.2 Antal berörda personer med grundpension eller grundersättning fördelat per inkomstgrupp (kvintil)



Källa: FASIT 2018v1 framskriven till år 2023.

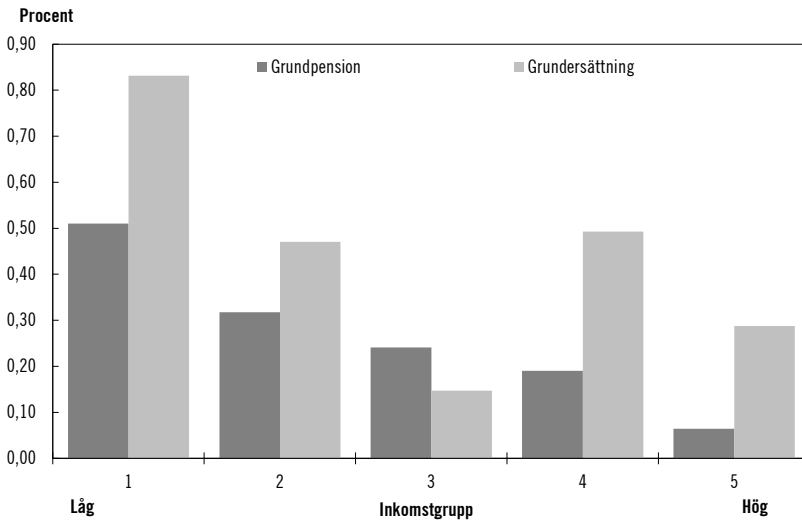
Anm. Kvintilindelningen är baserad på ekonomisk standard i hela befolkningen.

I figur 8.3 visas förändringen av den ekonomiska standarden per kvintil för de personer som berörs av den förändrade grundpensionen respektive grundersättningen. Förändringarna är beräknade som helårseffekter.

I genomsnitt beräknas den ekonomiska standarden för de 12 400 personerna som påverkas av ökningen i grundpension bli 0,3 procent högre med nya regler än den skulle ha varit med nuvarande regler. Ökningen av ekonomisk standard är störst i de lägre inkomstgrupperna för att sedan bli mindre högre upp i inkomstfördelningen. I den gruppen med lägst inkomst (kvintil 1) ökar den ekonomiska standarden med drygt 0,5 procent.

För de knappt 1 000 personerna vars ekonomiska standard påverkas av förändringen av grundersättning är den genomsnittliga ekonomiska standarden 0,5 procent högre än den skulle ha varit med nuvarande regler. Precis som för de med grundpension är ökningen av den ekonomiska standarden störst i den lägsta inkomstklassen, där den uppgår till drygt 0,8 procent.

Figur 8.3 Genomsnittlig förändring av ekonomisk standard per kvintil, (helårseffekt)



Källa: FASIT 2018v1 framskriven till år 2023.

Anm. Kvintilindelningen är baserad på ekonomisk standard i hela befolkningen.

Sammanfattningsvis är det alltså betydligt fler som påverkas av att grundpensionen förändras, men ökningen av den ekonomiska standarden är högre för de som påverkas av grundersättningen. Dock är förändringen i ekonomisk standard till följd av förslaget genomgående liten. Som redovisats ovan är de allra flesta som påverkas av

förslaget födda utanför Sverige, vilket medför att det främst är denna grupp som gynnas av förslaget.

8.2.3 Konsekvenser för jämställdheten

Regeringens uttalade mål för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Det är som regel fler kvinnor än män som tar del av grundskydden inom både ålderspensionen och inom sjukersättning- och aktivitetsersättning. Så är även fallet bland de som har en kortare försäkringstid än 40 år och som därmed kan komma att påverkas av förslaget, men överrepresentationen av kvinnor är inte lika stor. Sammantaget är det fler kvinnor än män som får en bättre ekonomi till följd av förslaget, men det är så pass få personer som berörs att det inte bedöms få någon reell inverkan på jämställdheten.

8.2.4 Konsekvenser för myndigheter

Försäkringskassan

Försäkringskassan hanterar förmånerna sjukersättning och aktivitetsersättning. Förslaget bedöms medföra viss ökad administration och behov av systemutveckling eftersom Försäkringskassans nuvarande IT-system och webbtjänster är byggda utifrån att framtida försäkringstid för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning endast kan tillgodoräknas till och med 64-årsåret.

En förändring av regelverket i enlighet med vårt förslag innebär att IT-system och rutiner behöver förändras. Dock är förändringen av beräkningen av försäkringstid endast en del av det hos myndigheten pågående arbetet till följd av övriga pensionsrelaterade förändringar.

Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten hanterar förmånerna grundpension och grundpension till omställningspension. Förslaget bedöms medföra ökad administration och behov av systemutveckling eftersom Pensionsmyndighetens nuvarande IT-system och webbtjänster är byggda ut-

ifrån att försäkringstid för grundpension och grundpension till omställningspension kan tjänas in som längst till 64-årsåret. En förändring av regelverket i enlighet med vårt förslag innebär naturligtvis att system och rutiner behöver förändras. Dock är förändringen av beräkningen av försäkringstid endast en del av det hos myndigheten pågående arbetet till följd av övriga pensionsåldersrelaterade förändringar. Ett införande av förslaget om grundpension och omställningspension i form av grundpension kommer också leda till ett förändringsarbete där de här lämnade förslaget blir en del av ett större arbete.

8.2.5 Konsekvenser för kommunerna

Till följd av att grundpensionen och grundersättningen blir något högre antas de kommunala skatteintäkterna öka med drygt 2 miljoner kronor införandeåret. Samtidigt minskar också behovet av ekonomiskt bistånd marginellt. Därutöver bedöms förslaget inte ha några konsekvenser för kommunerna.

8.2.6 Konsekvenser för domstolarna

Förslaget väntas inte ha några konsekvenser för domstolarna.

8.2.7 Konsekvenser för integrationen

Det är främst utrikes födda som påverkas av förslaget på så sätt att vissa kan få en något högre grundpension eller grundersättning, men omfattning är så pass liten att förslaget inte bör ha någon påverkan på integrationen.

8.3 Tillgodoräknande av hemlandstid

8.3.1 Förslaget i korthet

Vi föreslår i kapitel 5 att bosättningstid i tidigare hemland inte ska få tillgodoräknas som försäkringstid för grundpension och omställningspension i form av grundpension eller för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning.

Förslaget föreslås träda i kraft den 1 december 2021 och tillämpas för tid från och med den 1 januari 2022. Avseende grundpension är det personer som fyller 65 år från och med den 1 januari 2022, dvs. personer födda 1957 eller senare som påverkas av förslaget. För personer födda 1956 eller tidigare gäller nuvarande regler och de påverkas därmed inte av förslaget. Avseende omställningspension i form av grundpension påverkas efterlevande där dödsfallet inträffat från och med den 1 januari 2022. För dödsfall före detta datum beräknas grundpensionen enligt nuvarande regler. Avseende sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning är det personer som första gången beviljas förmånerna för tid från och med den 1 januari 2022 som påverkas. För personer som beviljats förmånerna för tid före den 1 januari 2022 gäller nuvarande regler.

Ovanstående innebär något förenklat att de som redan uppstår förmånerna vid förslagets ikraftträdande inte kommer att påverkas av förslaget.

8.3.2 Ekonomiska konsekvenser

Metod

Liksom i avsnitt 8.2.2 görs beräkningarna med hjälp av simuleringsmodellen FASIT i 2023 års ekonomiska miljö. För att kunna jämföra storleksordningarna på de olika förslagen i betänkandet har beräkningarna gjorts avseende samma år för alla förslag, oavsett genomförandetidpunkt. Beräkningarna är därför även här utförda i 2023 års prinsnivå och ekonomiska miljö.

Basscenariot, mot vilket vi jämför våra förslag, utgår från det vid beräkningstillfället befintliga regelverket, vilket medför att försäkringstiden i basscenariot inkluderar tillgodoräknande av hemlandstid och i övrigt är allt annat lika. Metoden för att i analysen beräkna den

nya försäkringstiden skiljer sig åt mellan grundpensionen och grundersättningen och de redovisas därför närmare i respektive avsnitt nedan.

Alla beräkningar har gjorts på garantipension och garantiersättning eftersom det är den formen av ersättning som finns tillgänglig att göra beräkningar på. De erhållna resultaten är i sin helhet applicerbara på grundpension och grundersättning. Även omställningspension i form av grundpension påverkas av förslaget, men eftersom det är relativt få personer som får den motsvarande garantipensionen till omställningspension är beräkningsunderlaget för litet och det är därmed inte möjligt att göra beräkningar med tillräcklig säkerhet. De effekter som redovisas nedan är dock även applicerbara på omställningspensionen. Den offentligfinansiella kostnadsminskningen är dock mindre än de redovisade förändringarna avseende de andra förmånerna. Detta eftersom det totalt är relativt få som har garantipension till omställningspension (inklusive förlängd omställningspension).

Grundpension till ålderspension

Förslaget innebär att försäkringstiden och därmed grundpensionen för de personer som har kommit till Sverige efter det att de fyllt 25 år kommer att bli lägre än den skulle ha blivit med nuvarande regler. Beräkningen har gjorts genom att den fastställda försäkringstiden i grundpensionen har ersatts med bosättningstiden i Sverige.⁷

Inom ålderspensionen finns äldreförsörjningsstödet som ett yttersta grundskydd, vilket också innebär att ålderspensionärerna kan få sin grundpension kompletterad med äldreförsörjningsstöd. Förslaget innebär att de som har lägst ekonomi i hög utsträckning kommer att fångas upp av äldreförsörjningsstödet. Äldreförsörjningsstödet är dock som regel lägre än grundpensionen och är dessutom inkomstprövat mot hela hushållets inkomster.

⁷ Då bara det senaste invandringsdatumet kan observeras i datamaterialet underskattas bosättningstiden i Sverige i beräkningen. Dessutom ingår inte den s.k. vistelsetiden, tiden mellan ansökan och beviljat uppehållstillstånd vilket ytterligare underskattar den möjliga försäkringstiden. Det medför att de ekonomiska konsekvenserna blir något överskattade. Vidare är indikatorn för flyktingstatus i datamaterialet bredare och inkluderar fler individer än de som får tillgodoräkna sig hemlandstid. Detta kan också bidra till att de ekonomiska konsekvenserna överskattas något. En sådan grupp som inte får tillgodoräkna sig hemlandstid är de som kom till Sverige från forna Jugoslavien främst år 1993 och 1994. För att säkerställa att den stora grupp individer inte omfattas av beräkningarna har alla utrikesfödda personer som invandrade från ett europeiskt land utanför EU 1993 och 1994 uteslutits ur beräkningsmaterialet.

Effekter för offentliga finanser

I tabell 8.3 visas effekten av förslaget införandeåret. Införandeåret uppstår endast en halvårseffekt eftersom första utbetalningen av grundpension sker månaden då en person fyller 65 år. Nästkommande år får dessa personer utbetalningar av grundpension årets samtliga månader och först då uppstår helårseffekten av förslaget. Förslaget beräknas leda till att grundpensionen minskar med knappt 40 miljoner kronor införandeåret. Som en följd av den lägre grundpensionen minskar även kommunalskatten med drygt 10 miljoner kronor. När grundpensionen blir lägre ökar behovet av det övriga grundskyddet vilket medför att utgifterna för bostadstillägg ökar med drygt 0,8 miljoner kronor, äldreomsorgsstöd med knappt 15 miljoner kronor och ekonomiskt bistånd med drygt 2 miljoner kronor.⁸ Skattefria transfereringar beräknas på detta vis således öka med totalt cirka 18 miljoner kronor när utgifterna för grundpensionen blir lägre. Totalt minskar hushållens disponibla inkomst med drygt 11 miljoner kronor vilket också är den offentligfinansiella effekten av förslaget.

Tabell 8.3 Effekt införandeåret av borttagande av möjlighet att som försäkringstid tillgodoräkna hemlandtid i grundpensionen, nyblivna ålderspensionärer (halvårseffekt)

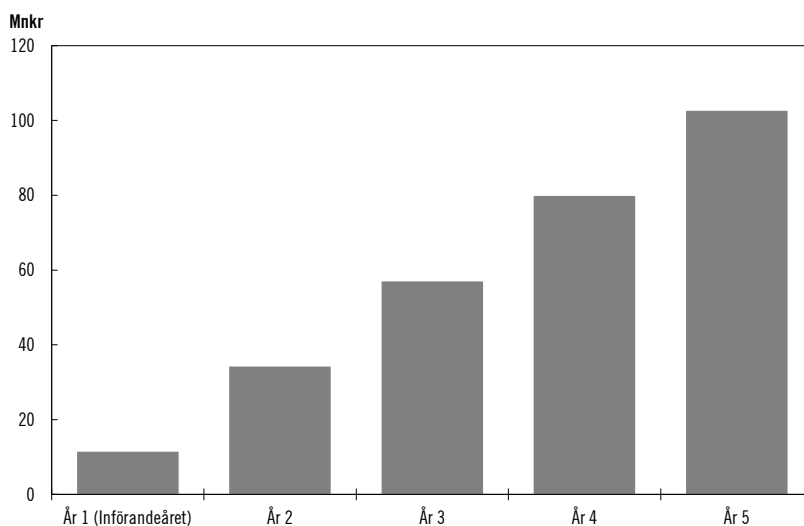
| Inkomst | Miljoner kronor |
|--------------------|-----------------|
| Grundpension | -39,6 |
| Kommunalskatt (-) | +10,2 |
| Bostadstillägg | +0,8 |
| Äldreförsörjning | +14,9 |
| Ekonomiskt bistånd | +2,3 |
| Disponibel inkomst | -11,4 |

Källa: FASIT 2018v1 framskrivit till år 2023.

⁸ De allra flesta som får minskad garantipension kommer i stället att kunna få äldreomsorgsstöd. Även personer 65 år eller äldre kan i vissa situationer beviljas ekonomiskt bistånd av kommunen. Ekonomiskt bistånd kan beviljas t.ex. i väntan på beslut om äldreomsorgsstöd eller vid tillfälliga behov (t.ex. för tandvård, sjukvård och inköp av mediciner). Därutöver kan ekonomiskt bistånd också beviljas t.ex. när hushållssammansättningen inte enbart består av pensionärer. Det kan t.ex. gälla för personer med hemmavarande barn, eller som bor med en person under 65 år.

Införandeåret är det som nämnts ovan endast en halvårseffekt och på helårsbasis beräknas effekten bli den dubbla. Givet att de som berörs av förslaget införandeåret är representativa för nästkommande årskullar innebär det att den offentligfinansiella årliga besparingen för varje nybeviljad årskull beräknas bli knappt 23 miljoner kronor. Efter fem år uppgår den offentligfinansiella besparingen till drygt 100 miljoner kronor (se figur 8.4).

Figur 8.4 Offentligfinansiell besparing år 1–5, miljoner kronor



Källa: FASIT 2018v1 framskriven till 2023 och egna beräkningar.

Långsiktiga effekter

Den offentligfinansiella effekten ökar över tid allteftersom nya årskullar får grundpension enligt de nya reglerna. Den ackumulerade effekten väntas avta efter cirka 20 år då de åldersgrupper som berörs av förslaget börjar uppnå sin förväntade livslängd. De långsiktiga effekterna är dock osäkra och beror bl.a. på storleken och sammansättningen av den framtida invandringen, samt hur dessa invandrare kommer in på arbetsmarknaden.

Effekter för enskilda

Förändring för de personer som har ersättningen

Av de totalt cirka 16 000 kvinnorna och knappt 9 000 männen som i FASIT-simuleringen nybeviljas grundpension är det cirka 600 kvinnor och 700 män som berörs direkt av förslaget. Detta gäller det första året som ersättning nybeviljas i enlighet med den föreslagna regleringen. Varje efterkommande år kommer nya personer påverkas när nya grupper nybeviljas grundpension. Det är således fler män än kvinnor som påverkas av att regeln för tillgodoräknande av hemlandstid tas bort, men påverkan på den genomsnittliga grundpensionen är större för kvinnorna än för männen. För kvinnorna blir den månatliga grundpensionen i genomsnitt 6 200 kronor lägre än med befintlig reglering och för männen är motsvarande siffra 3 800 kronor. Den tillgodoräknade försäkringstiden minskar mer för kvinnor än för män, i genomsnitt från 39 år med nuvarande regler till 14 år enligt förslaget. Motsvarande uppgift för männen är från 38 år till 21 år. Att minskningen av grundpensionen blir högre för kvinnor än män beror därmed både på att försäkringstiden minskar mer och att kvinnorna i genomsnitt har en högre grundpension än männen.

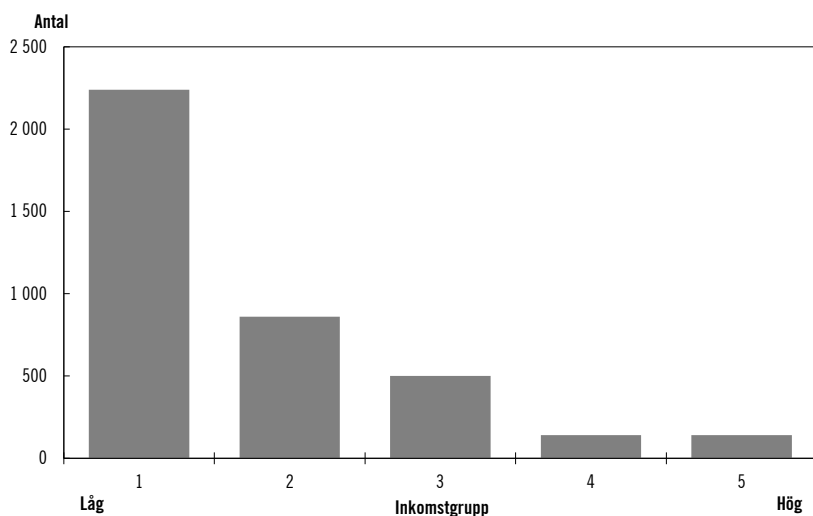
Den genomsnittliga sänkningen av grundpensionen är därmed relativt stor, men kommer för många att kompenseras av att de i stället får högre bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Den individuella disponibla inkomsten blir i genomsnitt cirka 2 000 kronor lägre per månad för både kvinnor och män än den skulle ha blivit med nuvarande reglering. Trots att grundpensionen påverkas mer för kvinnor än för män är alltså påverkan på den individuella disponibla inkomsten lika stor. Det beror på att männen i genomsnitt har högre andra inkomster (som inkomstpension och arbetsinkomst) och mindre grundpension, medan kvinnor har så pass låga inkomster att de i högre grad kompenseras av andra grundskyddsförmåner.

Fördelningseffekt

Den ekonomiska standarden påverkas även för hushållsmedlemmarna till de direkt berörda. Hur den ekonomiska standarden mäts har presenterats närmare i avsnitt 8.2.2 (rubriken *Fördelningseffekter*). Det är totalt cirka 3 900 personer vars ekonomiska standard

påverkas av förslaget. Av figur 8.5 framgår att det främst är personer i den nedre delen av inkomstfördelningen som påverkas. Mer än hälften av de berörda personerna återfinns i den femtedel av befolkningen som har lägst ekonomisk standard.

Figur 8.5 Antal berörda personer per kvintil

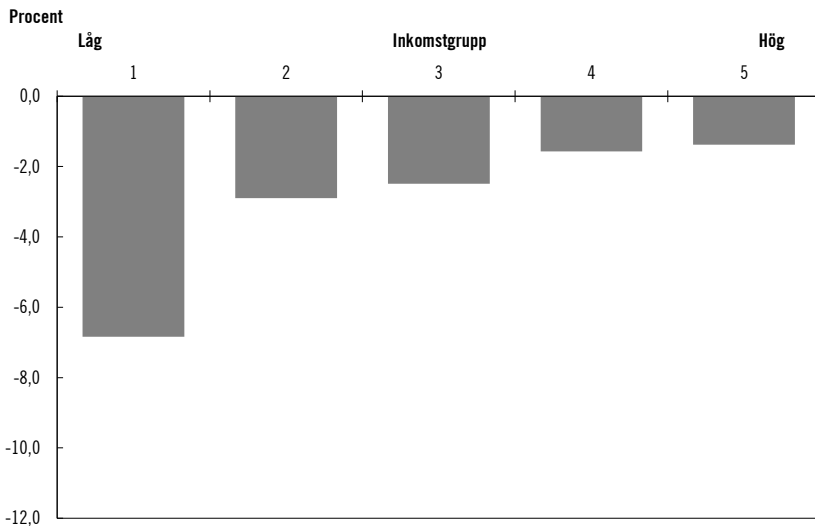


Källa: FASIT 2018v1 framskriven till år 2023.

Anm. Kvintilindelningen är baserad på ekonomisk standard i hela befolkningen.

Den ekonomiska standarden blir i genomsnitt knappt 4 procent lägre och effekten är som nämnts ovan störst för dem som tillhör kvintil 1, dvs. de 20 procent som har lägst inkomster. För dessa leder förslaget till att den ekonomiska standarden blir knappt 7 procent lägre, vilket framgår av figur 8.6.

Figur 8.6 Procentuell förändring av ekonomisk standard per kvintil (helårseffekt)



Källa: FASIT 2018v1 framskriven till år 2023.

Anm. Kvintilindelningen är baserad på ekonomisk standard i hela befolkningen.

Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grund ersättning

Förslaget innebär att grund ersättningen för de som i dag får tillgodoräkna sig tid i hemlandet blir lägre än den skulle ha blivit med nuvarande reglering. Förenklat består försäkringstiden i grund ersättningen av två delar. Dels bosättningstid i Sverige från 16 års ålder eller från invandringsåret fram till dess att försäkringsfallet inträffade, dels den framtida försäkringstiden. Den framtida försäkringstiden är tiden från försäkringsfallet fram till och med 64-årsåret. Beräkningen har gjorts genom att den fastställda försäkringstiden i grund ersättningen har ersatts med summan av bosättningstiden i Sverige fram till år 2018 (dvs. året då grund ersättningen beviljades) och tiden från 2018 fram till och med 64 års ålder.⁹

⁹ Detta är en förenkling av regelverket rörande tillgodoräkandet av hemlandstid i garanti ersättningen. Hur stor del av hemlandstiden och den framtida försäkringstiden som kan tillgodoräknas beror på hur stor andel av tiden från första ankomst till Sverige fram till försäkringsfallet som personen har varit bosatt i Sverige (se 35 kap. 8–10 §§ socialförsäkringsbalken i den nuvarande lydelsen). Eftersom enbart det senaste invandringsåret kan observeras

För personer med sjukersättning och aktivitetsersättning finns inte något anpassat stöd såsom det för ålderspensionärer finns äldre-försörjningsstöd. De är därför i högre grad hänvisade till ekonomiskt bistånd om grundersättningen blir låg. Dock kan man ha rätt till bostadstillägg och bostadsbidrag som till viss del kan kompensera för en lägre grundersättning. Men den sammanlagda ersättningsnivån blir i många fall betydligt lägre än med dagens regler.

Effekter för offentliga finanser

I tabell 8.4 visas effekten av förslaget införandeåret. På samma sätt som för grundpensionen uppstår det endast en halvårseffekt införandeåret eftersom grundersättning kan nybeviljas under årets alla månader. Förslaget beräknas leda till att grundersättningen minskar med knappt 5 miljoner kronor införandeåret. Som en följd av den lägre grundersättningen minskar även kommunalskatten med cirka 1,5 miljoner kronor. När grundersättningen blir lägre ökar behovet av bostadstillägg och bostadsbidrag vilket medför att utgifterna för dessa förmåner ökar med cirka 0,8 miljoner kronor, även ekonomiskt bistånd ökar med cirka 0,1 miljoner kronor. Totalt minskar hushållens disponibla inkomst med cirka 2,4 miljoner kronor vilket också är den offentligfinansiella effekten av förslaget.

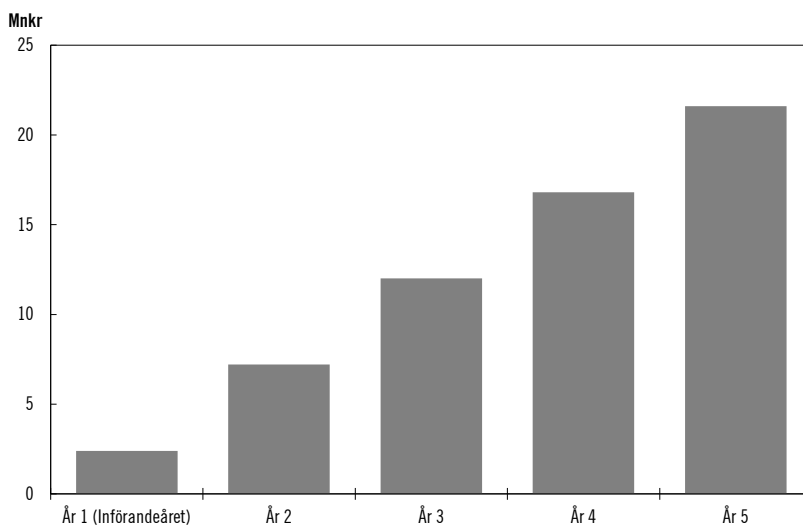
i datamaterialet tas ingen hänsyn till detta i beräkningarna. Användandet av det senaste invandringsåret medför också att bosättningstiden i Sverige underskattas i beräkningen. Dessutom ingår inte den s.k. vistelsetiden, tiden mellan ansökan och beviljat uppehållstillstånd vilket ytterligare underskattar den möjliga försäkringstiden. Det medför att de ekonomiska konsekvenserna blir något överskattade. Vidare är indikatorn för flyktingstatus i datamaterialet bredare och inkluderar fler individer än de som får tillgodoräkna sig hemlandstid. Detta kan också bidra till att de ekonomiska konsekvenserna överskattas något. En sådan grupp som inte får tillgodoräkna sig hemlandstid är de som kom till Sverige från forna Jugoslavien främst år 1993 och 1994. För att säkerställa att den stora grupp individer inte omfattas av beräkningarna har alla utrikesfödda personer som invandrade från ett europeiskt land utanför EU 1993 och 1994 uteslutits ur beräkningsmaterialet.

Tabell 8.4 Effekt införandeåret av borttagande av möjlighet att som försäkringstid tillgodoräkna hemlandstid i grundersättningen, nybeviljad grundersättning (halvårseffekt)

| Inkomst | Miljoner kronor |
|--------------------|-----------------|
| Grundersättning | -4,8 |
| Kommunalskatt (-) | +1,5 |
| Bostadstillägg | +0,7 |
| Bostadsbidrag | +0,1 |
| Ekonomiskt bistånd | +0,1 |
| Disponibel inkomst | -2,4 |

Källa: FASIT 2018v1 framskriven till år 2023.

Införandeåret uppstår, som nämnts ovan, endast en halvårseffekt. Under förutsättning att de personer som ingår i beräkningarna är representativa för kommande års försäkringsfall beräknas effekten på helårsbasis bli den dubbla. Sammantaget innebär det att den offentligfinansiella årliga besparingen avseende de som nybeviljas sjukersättning och aktivitetsersättning beräknas öka med knappt 5 miljoner kronor årligen eftersom personer som nybeviljas grundersättning tillkommer varje år. Efter fem år uppgår den offentligfinansiella besparingen till knappt 22 miljoner kronor (se figur 8.7).

Figur 8.7 Offentligfinansiell besparing år 1–5, miljoner kronor

Källa: FASIT 2018v1 framskriven till år 2023.

Långsiktiga effekter

Den offentligfinansiella besparingen ökar över tid allt eftersom nya personer med sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning tillkommer och får ersättning enligt de nya reglerna. Reformen kommer ha fått full effekt först när alla som vid ikraftträdandet har rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning, och därmed omfattas av övergångsbestämmelserna, har gått i ålderspension. I genomsnitt är denna tid 12 år. De långsiktiga effekterna är dock osäkra och beror bl.a. på hur regelverket för sjukersättning och aktivitetsersättningen utvecklas och på storleken och sammansättningen av den framtida invandringen, samt hur dessa invandrare kommer in på arbetsmarknaden.

Effekter för enskilda

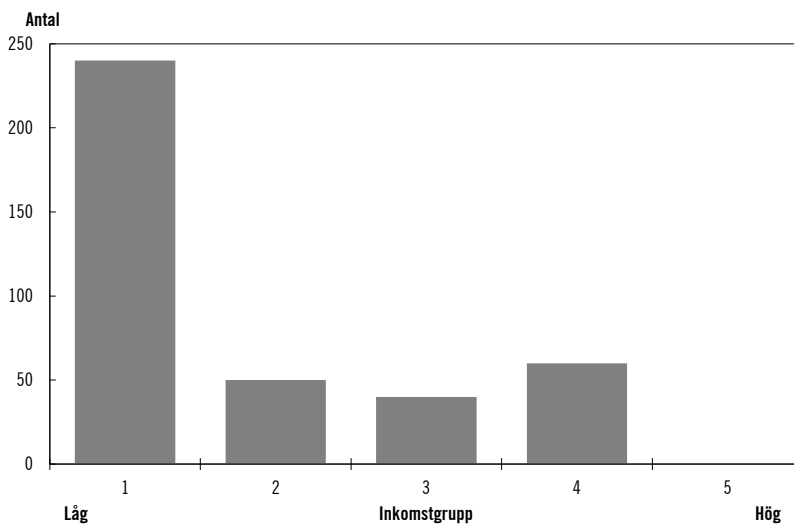
Förändring för de personer som har ersättningen

Av de drygt 4 800 kvinnorna och 4 100 männen som i FASIT-simuleringen nybeviljas grundersättning beräknas förslaget direkt beröra cirka 150 personer, hälften kvinnor och hälften män. Det är alltså personer som nybeviljas sjukersättning eller aktivitetsersättning och som får en lägre grundersättning än de skulle ha fått om den beräknats enligt nuvarande regler. Detta gäller det första året som ersättning nybeviljas i enlighet med den föreslagna regleringen. Varje efterkommande år kommer nya personer påverkas när nya grupper nybeviljas grundersättning. Grundersättningen blir i genomsnitt 4 800 kronor i månaden lägre för kvinnor och 5 000 kronor lägre för män. Den tillgodoräknade försäkringstiden minskar i genomsnitt från 40 år till 26 år för både kvinnor och män.

Den genomsnittliga sänkningen av grundersättningen är därmed relativt stor, men många kompenseras åtminstone delvis av högre bostadsbidrag, bostadstillägg och ekonomiskt bistånd. Det leder till att den individuella disponibla inkomsten i genomsnitt blir cirka 1 900 kronor i månaden lägre för kvinnor och 2 900 kronor i månaden lägre för män. Trots att grundersättningen endast påverkas något mer för män än för kvinnor är alltså påverkan på den disponibla inkomsten betydligt större för männen. Det beror på att kvinnorna i högre grad kompenseras med höjt bostadstillägg.

Fördelningseffekt

Den ekonomiska standarden påverkas även för hushållsmedlemmarna till de direkt berörda. Hur den ekonomiska standarden mäts har presenterats närmare i avsnitt 8.2.2 (rubriken *Fördelningseffekter*). Det är totalt cirka 400 personer vars ekonomiska standard påverkas av förslaget. Av figur 8.8 framgår att det främst är personer i den nedre delen av inkomstfördelningen som påverkas. Drygt 60 procent av de berörda personerna befinner sig i den lägsta kvintilen.

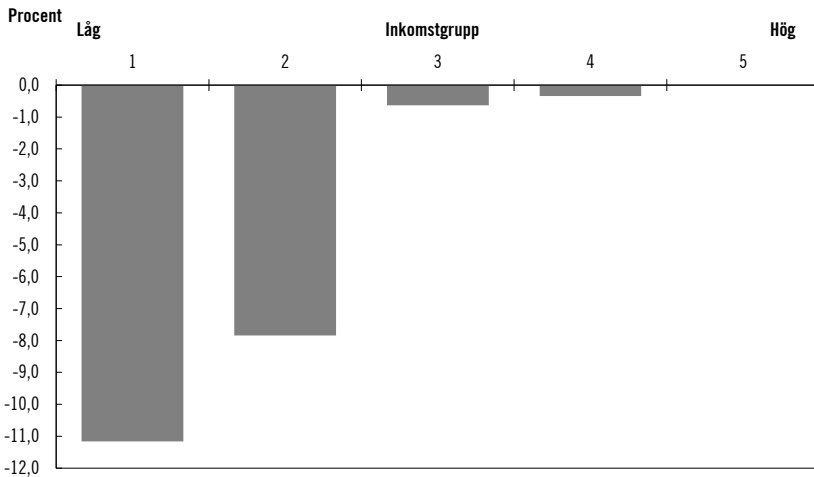
Figur 8.8 Antal berörda personer per kvintil

Källa: FASIT 2018v1 framskriven till år 2023.

Anm. Kvintilindelningen är baserad på ekonomisk standard i hela befolkningen.

Den ekonomiska standarden blir i genomsnitt cirka tre procent lägre än med befintliga regler. De 240 personerna som befinner sig i den lägsta inkomstkventilen får en ekonomisk standard som är drygt elva procent lägre än de skulle ha fått med dagens regler.

Figur 8.9 Procentuell förändring av ekonomisk standard per kvintil (helårseffekt)



Källa: FASIT 2018v1 framskriven till år 2023.

Anm. Kvintilindelningen är baserad på ekonomisk standard i hela befolkningen.

8.3.3 Konsekvenser för jämställdheten

Regeringens uttalade mål för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Det är fler kvinnor än män som tar del av grundskydden inom både ålderspensionen och inom sjukersättning- och aktivitetsersättningen. Det är dock fler män än kvinnor som får tillgodoräkna sig försäkringstid i form av bosättningstid i tidigare hemland inom både grundpensionen och grundersättningen. Det medför att det också är fler män än kvinnor som vid en jämförelse mellan nuvarande och föreslagna regler får en lägre ersättning. Detta innebär att de ekonomiska konsekvenserna av de föreslagna reglerna blir något större för män.

Sammantaget är det således fler män än kvinnor som får en något försämrad ekonomi till följd av förslaget än de skulle ha haft med nuvarande regler. Vi bedömer att det inte får någon reell påverkan på jämställdheten.

8.3.4 Konsekvenser för integrationen

De förslag som vi lämnar om borttagande av tillgodoräknande av hemlandstid påverkar främst personer som har invandrat till Sverige. Förslaget kan därmed också ha en påverkan på integrationen. Regeringen har satt upp mål för integrationspolitiken som bl.a. innebär lika rättigheter, skyldigheter, och möjligheter för alla oavsett etniskt och kulturell bakgrund.¹⁰

Våra förslag leder till att vissa personer får en lägre grundersättning eller grundpension än de skulle ha fått med nuvarande reglering. Men hänsyn till de övergångs- och ikraftträdanderegler vi föreslår kommer dock inga personer som redan uppbär ersättning att påverkas, utan det är förutsättningarna vid nybeviljande av förmånerna från och med ikraftträdandet som förändras (se de förslagna ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna).

Vi har i kapitel 5 gjort bedömningen att det skydd som hemlandstidsregeln ger inte är effektivt eller träffsäkert och därför bör tas bort. Hemlandstidsregeln innebär att försäkringstiden för grundpension och grundersättning beräknas särskilt gynnsamt för invandrare som får uppehållstillstånd i Sverige på vissa grunder, medan invandrare som får uppehållstillstånd av andra skäl inte omfattas av regeln. Ett borttagande av regeln kan därför bidra till det integrationspolitiska målet lika rättigheter, eftersom alla invandrare behandlas lika, oavsett grunden för uppehållstillstånd. Dessutom behandlas invandrare lika med personer som inte är invandrare.

Även om ett borttagande av regeln innebär en framtida sämre ekonomi för dem som skulle ha omfattats av den nuvarande regleringen, motverkas den effekten av möjligheten till äldreförsörjningsstöd för personer som är 65 år och äldre. I vad mån förslaget leder till ökade ekonomiska klyftor i samhället, vilket i sin tur skulle kunna påverka integrationen negativt är mycket osäkert, särskilt eftersom det är relativt få personer som påverkas och det redan i dag är många i motsvarande situation som inte omfattas av regeln. De personer som påverkas mest är troligen en relativt liten grupp personer som i framtiden får grundersättning. Med utgångspunkten att det finns tungt vägande skäl att avskaffa en reglering som har visat sig vara vare sig träffsäker eller effektiv är vår övergripande bedömning att borttagandet av regleringen inte kommer att ha någon stor påverkan

¹⁰ Prop. 2008/09:1 utg.omr. 13, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.

på integrationen och att det ekonomiska stödet för dessa grupper som helhet bör finnas i annan form än som en reglering av tillgodoräknande av hemlandstid som försäkringstid.

8.3.5 Konsekvenser för myndigheter

Försäkringskassan

Förslaget innebär vissa införandekostnader för Försäkringskassan. Det behöver skapas rutiner och handläggningsstöd för att hantera de fall där försäkrade omfattas av övergångsbestämmelserna och ska fortsätta att tillgodoräknas bosättningstid i tidigare hemland enligt tidigare bestämmelser. I nya ärenden är det tvärtom mindre information som behöver hanteras genom förslaget. Förslaget kan potentiellt leda till en viss ökning av omprövnings- och överklagandenärenden hos Försäkringskassan eftersom beräkningsreglerna för förmånerna ändras. Förslaget berör dock inte redan utgående förmåner och omfattar sammantaget en relativt liten grupp människor varför vi bedömer att förslagen inte kommer att ha några stora konsekvenser i detta avseende. Sammantaget bedömer vi att förslaget på sikt inte innebär ökad administration för Försäkringskassan.

Pensionsmyndigheten

Förslaget innebär vissa införandekostnader för Pensionsmyndigheten i form av anpassning av handläggarstöd, blanketter och IT-system. Förslaget leder till att fler personer får äldreförsörjningsstöd vilket leder till ökade administrationskostnader eftersom äldreförsörjningsstödet i större utsträckning är föremål för manuell hantering och dessutom prövas på nytt årligen, till skillnad från grundpensionen som endast omräknas automatiskt vid t.ex. årsskiftet. Samtidigt medför förändringen att Pensionsmyndigheten kommer att kunna hantera fler ålderspensionsärenden automatiskt. Förslaget kan potentiellt leda till en viss ökning av omprövnings- och överklagandenärenden hos Pensionsmyndigheten eftersom beräkningsreglerna för förmånerna ändras. Förslaget berör dock inte redan utgående förmåner och omfattar sammantaget en relativt liten grupp människor varför vi bedömer att förslagen inte kommer att ha några

stora konsekvenser i detta avseende. Sammantaget bedömer vi att förslaget på sikt inte innebär någon större ökning av administrationen för Pensionsmyndigheten.

8.3.6 Konsekvenser för kommunerna

Övergripande

Till följd av att grundpensionen och grundersättningen blir lägre än med nuvarande regler antas de kommunala skatteintäkterna minska med knappt 12 miljoner kronor införandeåret. Som en konsekvens av den förhållandevis lägre grundpensionen och grundersättningen kommer behovet av ekonomiskt bistånd för vissa hushåll att öka. Vi bedömer att kommunernas sammanlagda ökade kostnader för ekonomiskt bistånd kommer att uppgå till knappt 1 miljon kronor införandeåret.

I tabell 8.5 visas den sammantagna effekten för kommunerna av att möjligheten att tillgodoräkna sig hemlandstid i försäkringstiden för grundpensionen och grundersättningen tas bort. Som framgår av tabellen ökar kostnaden över tid till följd av att nya personer som omfattas av den nya regleringen nybeviljas ersättningarna. Med tanke på att kostnaden är utspridd över landets kommuner är effekten förhållandevis liten.

Tabell 8.5 Sammantagen effekt för kommunal sektor

| År | Minskad skatt | Ökad kostnad för ekonomiskt bistånd | Total kostnad för kommunerna |
|----|---------------|-------------------------------------|------------------------------|
| 1 | 12 | 2 | 14 |
| 2 | 35 | 7 | 42 |
| 3 | 59 | 12 | 71 |
| 4 | 82 | 17 | 99 |
| 5 | 105 | 22 | 127 |

Källa: FASIT 2018v1 framskriven till år 2023 samt egna beräkningar.

Konsekvenser utifrån flyktingmottagande

Av våra direktiv följer att vi ska analysera konsekvenserna, i huvudsak ekonomiska, för de kommuner som har haft ett högt flyktingmottagande jämfört med de kommuner som haft ett lägre flyktingmottagande.

Enligt Mottagandeutredningens betänkande *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande* (SOU 2018:22) varierar mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare kraftigt mellan Sveriges kommuner, även om variationen mellan kommuner har minskat något efter 2016.¹¹ Kommuner med en hög andel nyanlända invandrare tenderar att vara mindre landsbygdskommuner medan kommuner med lägst andel tenderar att vara kommuner i och omkring storstadsregionerna.¹²

Vi har i tabell 8.7 gjort en sammanställning utifrån var personer som invandrat med flyktingskäl¹³ 2015 eller senare var bosatta år 2018 och Mottagandeutredningens bild stämmer, i alla fall avseende de var högst andel nyanlända är bosatta. Med andra ord är det främst i mindre kommuner på landsbygden som nyanlända utgör en större andel av befolkningen.

¹¹ Asylsökande är den som tar sig till Sverige och ansöker om skydd (asyl) här, men som ännu inte har fått sin ansökan avgjord. En nyanländ person är en flykting som har fått uppehållstillstånd och inte längre är asylsökande.

¹² SOU 2018:22, s. 189–192.

¹³ För en förklaring om vilka grupper som ingår i denna kategori se SCB – Dokumentation av databasen STATIV.

Tabell 8.6 De tio kommunerna med högst respektive lägst andel bosatta personer som har kommit till Sverige som flyktingar 2015 eller senare, bosättningskommun 2018

| De tio kommunerna med högst andel | | | | De tio kommunerna med lägst andel | | | |
|-----------------------------------|-------|-------|------------|-----------------------------------|-------|-------|------------|
| Kommun | Andel | Antal | Befolkning | Kommun | Andel | Antal | Befolkning |
| Högsby | 7,2 | 460 | 6 397 | Överkalix | 0,4 | 17 | 4 221 |
| Hylte | 4,8 | 582 | 12 044 | Staffanstorp | 0,5 | 117 | 25 362 |
| Hultsfred | 4,7 | 728 | 15 452 | Grästorp | 0,5 | 34 | 6 511 |
| Emmaboda | 4,6 | 459 | 10 061 | Håbo | 0,6 | 144 | 22 463 |
| Malå | 4,4 | 152 | 3 460 | Lidingö | 0,7 | 336 | 51 705 |
| Hällefors | 4,4 | 340 | 7 763 | Mora | 0,7 | 143 | 21 713 |
| Mellerud | 4,3 | 413 | 9 513 | Forshaga | 0,7 | 84 | 12 495 |
| Bengtstorsfors | 4,3 | 448 | 10 483 | Höör | 0,7 | 127 | 17 395 |
| Östra Göinge | 4,2 | 665 | 15 900 | Öckerö | 0,7 | 104 | 14 255 |
| Laxå | 4,2 | 251 | 6 029 | Kalix | 0,7 | 136 | 18 317 |

Källa: FASIT 2018v1.

Anm. I tabellen redovisas personer med senaste invandringsår 2015 eller senare.

Om man däremot tittar på var högst respektive lägst antal nyanlända är bosatta så är mönstret ett annat. Av tabell 8.7 framgår att flest är bosatta i storstadsregionerna.

Tabell 8.7 De tio kommunerna med högst respektive lägst antal bosatta personer som har kommit till Sverige som flyktingar 2015 eller senare, bosättningskommun år 2018

| De tio kommunerna med högst antal | | | | De tio kommunerna med lägst antal | | | |
|-----------------------------------|--------|-------|------------|-----------------------------------|-------|-------|------------|
| Kommun | Antal | Andel | Befolkning | Kommun | Antal | Andel | Befolkning |
| Stockholm | 11 276 | 1,1 | 1 059 245 | Överkalix | 17 | 0,4 | 4 221 |
| Göteborg | 8 447 | 1,4 | 609 147 | Grästorp | 34 | 0,5 | 6 511 |
| Malmö | 6 495 | 1,8 | 365 929 | Arjeplog | 38 | 1,2 | 3 100 |
| Uppsala | 3 877 | 1,6 | 240 632 | Åsele | 40 | 1,1 | 3 566 |
| Norrköping | 2 962 | 1,9 | 152 986 | Sorsele | 42 | 1,5 | 2 818 |
| Västerås | 2 905 | 1,8 | 161 736 | Övertorneå | 45 | 0,8 | 5 578 |
| Örebro | 2 708 | 1,7 | 160 790 | Jokkmokk | 47 | 0,8 | 5 674 |
| Helsingborg | 2 707 | 1,7 | 157 613 | Bjurholm | 54 | 1,8 | 2 928 |
| Linköping | 2 217 | 1,3 | 171 054 | Dorotea | 58 | 2,0 | 2 955 |
| Eskilstuna | 2 162 | 1,9 | 113 046 | Robertsfors | 59 | 0,8 | 6 990 |

Källa: FASIT 2018v1.

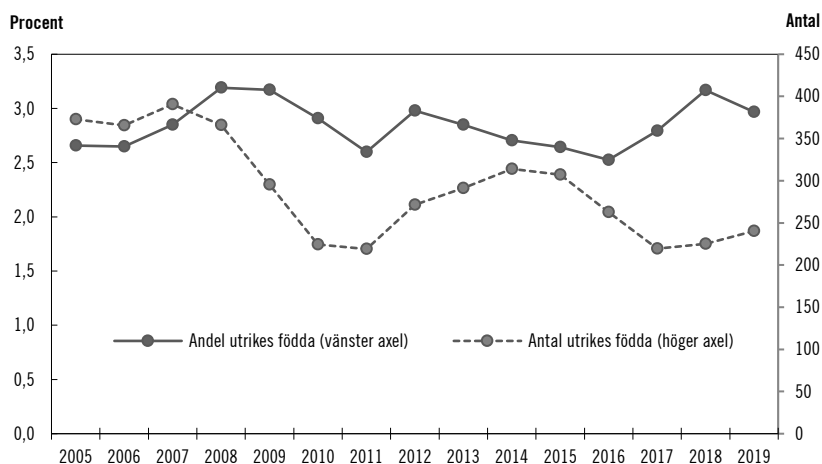
Anm. I tabellen redovisas personer med senaste invandringsår 2015 eller senare.

Eftersom äldreförsörjningsstödet finns för personer som är 65 år eller äldre är det främst personer som beviljas sjukersättning eller aktivitetsersättning när förslaget har trätt i kraft som i högre grad kommer att ha ett ökat behov av ekonomiskt bistånd. Det är därmed också främst kommuner där dessa individer kommer att vara bosatta som kan påverkas.

För att analysera de framtida konsekvenserna för kommunerna behöver vi därmed få en uppfattning om hur andelen som har grundersättning med tillgodoräknande av hemlandstid har utvecklats över tid. Dvs. om antalet tenderar att öka i en sådan omfattning att enskilda kommuner påverkas i hög omfattning. Vi behöver då också göra antagandet att personer som i dag har sjukersättning eller aktivitetsersättning och omfattas av särregeln är representativa för framtida personer. Dock saknar Försäkringskassan statistik över personer som har fått tillgodoräkna sig hemlandstid, vilket medför att vi i stället har fått utgå från utvecklingen för personer som har sjukersättning eller aktivitetsersättning i form av grundersättning och är utrikes födda.

I figur 8.10 visas hur andelen respektive antalet personer som är utrikes födda och har nybeviljats garantiersättning (inkluderar både dem som har enbart garantiersättning och dem där garantiersättningen är en del av ersättningen) har utvecklats över tid. Det kan konstateras att antalet utrikes födda som nybeviljats garantiersättning ligger lägre 2019 än 2005, med en viss uppåtgående trend de senaste åren. Andelen har varit relativt konstant och varierat runt tre procent.

Figur 8.10 Andel och antal av de som nybeviljats garantiersättning som är utrikes födda 2005–2019



Källa: Försäkringskassan.

Det var cirka 150 kvinnor och män som år 2018 beviljades garantiersättning med tillgodoräknad hemlandstid. Samma år var det totalt knappt 230 utrikes födda personer som beviljades garantiersättning. Det innebär att de med tillgodoräknad hemlandstid utgjorde drygt 65 procent av de utrikes födda som beviljades garantiersättning.

Vissa av dessa personerna har redan i dag en så pass låg ersättning att de även får ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen sammanställer statistik där anledningen till att en person får ekonomiskt bistånd, dvs. försörjningshindret, framgår.¹⁴ Enligt denna var det 7 100 personer som under år 2018 fick ekonomiskt bistånd av anledningen att de hade en låg sjuk- eller aktivitetsersättning. På motsvarande sätt redovisas också ett relativt stort antal personer som under året har beviljats ekonomiskt bistånd på grund av att de är sjukskrivna med läkarintyg/läkarutlåtande som styrker arbetsförmåga men som inte får sjukpenning. I denna grupp som år 2018 uppgick till knappt 22 200 personer ingår även personer som har en av läkare styrkt varaktigt nedsatt arbetsförmåga men som inte har rätt till sjuk- eller

¹⁴ www.socialstyrelsen.se, Statistikdatabasen samt dokumentet Instruktion för registrering av ekonomiskt bistånd.

aktivitetsersättning.¹⁵ Denna kategori finns inte särredovisad, men uppgiften visar att det redan i dag finns en relativt stor grupp som av någon anledning inte har rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning och som därför är i behov av ekonomiskt bistånd.

Sammantaget kan konstateras att andelen och antalet utrikes födda som har beviljats garantiersättning inte har ökat nämnvärt över tid. Det är också förhållandevis få personer per år som nybeviljas garantiersättning med hemlandstid och de kommer som regel att få grundersättning även efter regelns borttagande, även om den blir på en lägre nivå. Vi bedömer därför att påverkan på enskilda kommuner utifrån om de har haft ett högt eller lågt flyktingmottagande inte bör bli stor. Naturligtvis kan någon kommun påverkas mer, framför allt om det är en liten kommun där enskilda händelser får ett större genomslag i budgeten, men inte i en sådan omfattning att det påverkar förslagets utformning. Vi kan i stället konstatera att det i så fall är en större risk att kommuner påverkas mer av att personer med varaktigt nedsatt arbetsförmåga inte får sjuk- eller aktivitetsersättning till följd av att de inte omfattas av försäkringen.

8.3.7 Konsekvenser för domstolarna

Som nämns ovan (avsnitt 8.3.5) kan förslaget potentiellt leda till en viss ökning av överklagandeärenden hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten eftersom beräkningsreglerna för förmånerna ändras. Förslaget berör dock inte redan utgående förmåner och omfattar sammantaget en relativt liten grupp människor varför vi bedömer att förslagen inte kommer att ha några stora konsekvenser för domstolarna.

¹⁵ Av Socialstyrelsens redovisning framgår inte skälet till att personerna inte får sjukpenning, sjukersättning eller aktivitetsersättning. Det är Försäkringskassan som prövar rätten till dessa förmåner och bedömer om arbetsförmågans nedsättning är styrkt.

8.4 Konsekvenser av borttagandet av regeln för grundpension efter sjukersättning

8.4.1 Förslaget i korthet

Vi föreslår i kapitel 5 att det inte längre ska vara möjligt att som försäkringstid för grundpension räkna den försäkringstid som legat till grund för sjukersättning.

Förslaget föreslås träda i kraft den 1 december 2021 och tillämpas för tid från och med den 1 januari 2022. Det innebär att det är personer som fyller 65 år från och med den 1 januari 2022, dvs. personer födda 1957 eller senare som påverkas av förslaget. De personer som påverkas av förslaget är främst personer som har beviljats hel sjukersättning och därefter i ett eller flera år fram till ålderspensioneringen varit bosatta utanför Sverige. De som uppbär grundpension vid tidpunkten för förslagets ikraftträdande påverkas inte av förändringarna.

8.4.2 Ekonomiska konsekvenser

Avseende detta förslag finns endast begränsade data tillgängligt varför det inte har varit möjligt att genomföra mer omfattande beräkningar. Hos Pensionsmyndigheten finns uppgifter om antal personer och försäkringstid. Avsaknaden av utförligare statistik har inneburit att de ekonomiska konsekvenserna behövt begränsas till att vara deskriptiva och utan beräkningar innehållande t.ex. fördelningseffekter.

Totalt nybeviljades garantipension till knappt 17 900 kvinnor och drygt 10 200 män år 2019. Av dem var det drygt 500 kvinnor och drygt 450 män som nybeviljades garantipension med den försäkringstid som tidigare legat till grund för deras sjukersättning. Det var således cirka 2,8 procent av kvinnorna och 4,5 procent av männen som beviljades garantipension med stöd av denna regel. Försäkringstiden beräknad utifrån den tid som legat till grund för sjukersättning var i genomsnitt cirka 8 år längre för kvinnor och drygt 9 år längre för män än den försäkringstid som beräknades för garantipensionen.¹⁶

I vilken omfattning grundpensionen påverkas är beroende av hur stor inkomstgrundad pension personerna har, dvs. i vilket avtrapp-

¹⁶ Pensionsmyndigheten.

ningsintervall grundpensionen är. För en ogift person som enbart har grundpension motsvaras ett års minskning av försäkringstid år 2020 av knappt 215 kronor per månad (före skatt).¹⁷

Att en kortare försäkringstid kommer att ligga till grund för dessa personers pension kommer att leda till att grundpensionen på individnivå blir lägre än den skulle ha blivit med nuvarande reglering. Minskningen av grundpensionen kan till en del kompenseras av högre bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, men sammantaget borde det på individnivå leda till en något lägre disponibel inkomst än vad som blivit fallet med nuvarande reglering.

När grundpensionen blir lägre och i viss mån ersätts med skattefria transfereringar bör även kommunernas skatteintäkter minska något. Sammantaget borde förslaget dock leda till en viss offentlig-finansiell besparing. Denna besparing blir också större över tid i och med att fler årskullar går i pension.

8.4.3 Konsekvenser för jämställdheten

Regeringens uttalade mål för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Det är fler kvinnor än män som tar del av grundskyddet inom ålderspensionen och det är också något fler kvinnor än män som under 2019 nybeviljades garantipension med den försäkringstid som legat till grund för den tidigare sjukersättningen. I förhållande till det totala antalet som beviljades garantipension var det dock en större andel av männen som påverkades och för männen var även skillnaden i försäkringstid något större.

Sammantaget innebär det att det är ett större antal kvinnor, men en större andel av de män som nybeviljas garantipension som vid en jämförelse mellan nuvarande och föreslagna regler får en lägre ersättning. Vi bedömer att det inte får någon reell påverkan på jämställdheten.

¹⁷ Maximal garantipension delat med 40, $8\,597 / 40 = 215$.

8.4.4 Konsekvenser för Pensionsmyndigheten

Förslaget innebär vissa införandekostnader för Pensionsmyndigheten i form av anpassning av handläggarsöd, blanketter och IT-system. Förslaget kan leda till att fler personer får äldreförsörjningsstöd vilket leder till ökade administrationskostnader eftersom äldreförsörjningsstödet i större utsträckning är föremål för manuell hantering och dessutom prövas om årligen, till skillnad från grundpensionen som endast omräknas automatiskt vid t.ex. årsskiftet. Samtidigt medför förändringen att Pensionsmyndigheten inte behöver hämta och beräkna flera försäkringstider för dessa individer. Förslaget kan leda till en viss ökning av omprövnings- och överklagandeärenden hos Pensionsmyndigheten. Förslaget berör dock få personer varför vi bedömer att förslagen inte kommer att ha några stora konsekvenser i detta avseende. Sammantaget bedömer vi att förslaget inte innebär någon större ökning av administrationen för Pensionsmyndigheten.

8.4.5 Konsekvenser för domstolarna

Som nämns ovan kan förslaget leda till en ökning av överklagandeärenden hos Pensionsmyndigheten. Förslaget berör dock få personer varför vi bedömer att det inte kommer att ha några stora konsekvenser för domstolarna.

8.4.6 Konsekvenser för integrationen

Förslaget väntas inte ha några konsekvenser för integrationen.

8.5 Grundersättning

8.5.1 Förslaget i korthet

Vi föreslår i kapitel 6 att det ska införas ett nytt bosättningsbaserat grundskydd för personer inom sjukersättningen och aktivitetsersättningen. Det nya grundskyddet ersätter den tidigare garanti-ersättningen och ska heta sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning.

Avsikten med grundersättningen är att skapa ett grundskydd inom sjukersättningen och aktivitetsersättningen som befäster intjänandet till enbart svensk försäkringstid och i övrigt har likartade fördelningsmässiga egenskaper som den tidigare garantiersättningen. Därutöver vill vi även bibehålla likheten med grundskydden inom ålderspensionen och efterlevandepensionen så att de även fortsättningsvis är uppbyggda på gemensamma principer.

I vårt delbetänkande lämnade vi förslag om att två nya förmåner ska införas inom ålderspensionen och efterlevandepensionen i form av grundpension respektive omställningspension i form av grundpension. Förslaget om en grundersättning har en likartad uppbyggnad och är därför utformat så att utöver bosättningstid kan även arbetad tid i form av tid med pensionsgrundande inkomst (PGI) ligga till grund för intjänandet av försäkringstid. Förslaget är utformat så att försäkringstid tjänas in enligt tidigare regler fram till dess att förslaget träder i kraft. Det innebär att den försäkringstid som har tjänats in dessförinnan enbart baseras på bosättningstid oavsett om en person har beviljats sjuk- eller aktivitetsersättning eller inte vid ikraftträdandet.

De förslag som lämnas i kapitel 6 berör alla personer med sjukersättning eller aktivitetsersättning i form av garantiersättning eftersom garantiersättningen kommer att ersättas med grundersättning. Eventuella ekonomiska konsekvenser kan enbart uppstå för personer som för tid efter ikraftträdande beviljas grundersättning, har en försäkringstid som är kortare än 40 år och har tjänat in en PGI om minst ett inkomstbasbelopp under år som de samtidigt inte har tjänat in full bosättningstid i Sverige.

Till följd av att den föreslagna ändringen av intjänandet av försäkringstid enbart gäller framåt i tiden har förslaget inga ekonomiska konsekvenser införandeåret.

8.5.2 Ekonomiska konsekvenser

Problem och metod

Efter införandeåret innebär förslaget att de personer som får grundersättning kan komma att ha en försäkringstid som har tjänats in genom bosättningstid och arbetad tid i Sverige. Eftersom försäkringstid som har tjänats in fram till förslagens ikraftträdande baseras

på tidigare regler kommer den breddade intjänandebasen att påverka försäkringstiden gradvis.

Breddningen av basen för intjänandet kommer som regel inte att ha någon påverkan på försäkringstiden eftersom de flesta uppnår en full försäkringstid i form av bosättningstid, men det bör kunna ha en viss påverkan främst för de personer som flyttar till och från Sverige. Vi behöver därför analysera om och i vad mån breddningen av intjänandemöjligheterna till att även inkludera arbetad tid leder till en ökning av intjänad försäkringstid.

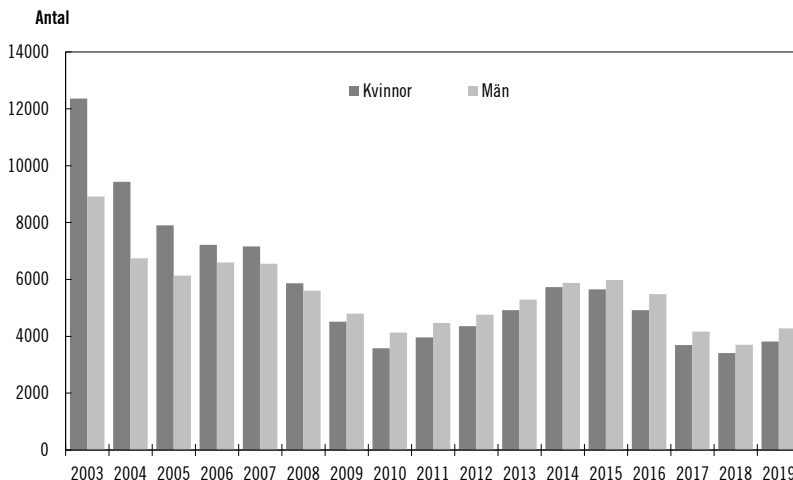
Avseende detta förslag finns endast begränsad data tillgängligt varför det inte har varit möjligt att genomföra mer utförliga beräkningar. Det saknas tillgänglig statistik på vilka personer det är som i dag har en garantiersättning som är beräknad i enlighet med samordningsbestämmelserna. Det medför att det inte är möjligt att göra beräkningar på hur en förändring av regleringen påverkar individer och heller inte på hur många det är som faktiskt påverkas. Vi kan dock undersöka hur många av de som i dag har garantiersättning som har tillgodoräknats den maximala försäkringstiden om 40 år och hur nybeviljandet av garantiersättning har förändrats över tid. Med hjälp av de beräkningar som gjordes i vårt delbetänkande avseende grundpensionen kan vi därefter dra slutsatser.

Personer med garantiersättning

Antalet personer som nybeviljas sjukersättning och aktivitetsersättning har minskat relativt mycket över tid. År 2003 var det drygt 38 300 kvinnor och drygt 27 000 män, medan det år 2019 var knappt 5 900 kvinnor och drygt 5 900 män som nybeviljades ersättning.

I figur 8.11 visas motsvarande utveckling för personer som har nybeviljats sjukersättning och garantiersättning i form av garantiersättning. Antingen enbart garantiersättning eller garantiersättning i kombination med inkomstrelaterad ersättning. Även här är mönstret detsamma. År 2003 var det drygt 12 300 kvinnor och 8 900 män och år 2019 var det drygt 3 800 kvinnor och knappt 4 300 män som nybeviljades garantiersättning.

Figur 8.11 Antal personer med nybeviljad garantiersättning 2003–2019



Källa: Försäkringskassan.

Även om antalet personer som nybeviljas garantiersättning har minskat över tid, är det en allt större andel av de som nybeviljas sjukersättning eller aktivitetsersättning som har garantiersättning, vilket främst beror på att andelen med aktivitetsersättning utgör en allt större del av det totala nybeviljandet. Ju yngre en person är desto större är sannolikheten att den också får garantiersättning.

Av de som år 2018 hade sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning var det drygt 90 procent som hade en försäkringstid på 40 år.¹⁸

Beräkningarna i delbetänkandet

För att undersöka om tillägget av intjänande av försäkringstid genom arbetad tid medför att många fler får en längre försäkringstid gjorde vi i vårt delbetänkande en hypotetisk beräkning. Där undersökte vi hur befintliga garantipensionärer år 2017, födda 1938 eller senare skulle ha påverkats om deras försäkringstid hade tjänats in i enlighet med vårt förslag.

Beräkningarna visade att för de allra flesta ålderspensionärerna skulle förändringen i intjänandet mellan grundpension och garanti-

¹⁸ Källa: STAR 2018.

pension ha varit obefintligt. Det förklarades framför allt av att 76 procent av garantipensionärerna redan hade 40 års försäkringstid. Därtill kom ytterligare 16 procent vars bosättningstid var längre än den arbetade tiden och därmed skulle inte heller de ha påverkats. Det var alltså cirka 92 procent av förmånstagarna som inte skulle ha påverkats av förändringen i försäkringstid.

I delbetänkandet konstateras således att det var cirka åtta procent eller knappt 33 000 personer (av totalt 425 000 garantipensionärer födda 1938 eller senare) som eventuellt skulle ha påverkats. Men av dem var det enbart cirka 1 800 personer som vi med större säkerhet kunde bedöma skulle ha fått en längre försäkringstid och därmed en högre grundpension.

Slutsatsen av den hypotetiska beräkningen var att den inte visade att effekten av förändringen skulle bli särskilt stor, dvs. tämligen få skulle påverkas och de skulle som regel endast få en liten ökning av försäkringstiden.

Dock gjordes, som nämndes ovan, beräkningen på 2017 års pensionärer och var därmed baserad på deras intjänandehistorik och flyttbeteende. I delbetänkandet gjordes därför en undersökning av om rörligheten till och från Sverige har förändrats för att se hur förslaget skulle kunna påverka på lång sikt. Slutsatsen av den undersökningen var att det är svårt att ge en bild av totala rörligheten till och från Sverige men att den troligen ökar och att det även gäller antalet personer som kommer till Sverige för att arbeta.

Utifrån förslagets konstruktion bedömde vi dock att det är troligt att det enbart är ett begränsat antal personer som skulle tjäna in mer försäkringstid även i framtiden.

Grundersättning

Som konstaterades ovan var det cirka 76 procent av garantipensionärerna som har 40 års försäkringstid och därmed inte skulle ha påverkats av förslaget. Av de som år 2018 hade sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning var det drygt 90 procent som hade en försäkringstid på 40 år. Det är alltså en ännu högre andel av personerna med garantiersättning som har en så pass lång försäkringstid att de inte skulle ha påverkats av förslaget. Detta bör således innebära att förändringen av försäkringstiden kommer att

påverka ett relativt litet antal personer med framtida grundersättning och att utgiftsökningen därmed blir ringa.

Samtidigt kommer förslaget att ha en mer direkt effekt och för den enskilde individen bör påverkan även kunna bli större. Till skillnad från grundpensionen där försäkringstiden endast utgörs av försäkringstid som tillgodoräknas för förfluten tid består försäkringstiden för grundersättningen både av en faktisk (redan förfluten) försäkringstid och en framtida försäkringstid (se avsnitt 6.5). Det innebär att om en person får ytterligare ett år faktisk försäkringstid i form av arbetad tid kommer det även att få en påverkan på den framtida försäkringstiden och därmed kommer också ytterligare försäkringstid att kunna tillgodoräknas. Hur stor denna påverkan blir är svårt att förutsäga eftersom det är beroende av vid vilken ålder grundersättningen beviljas och hur lång faktisk försäkringstid personen har.

Med ledning av de beräkningar vi gjorde i vårt delbetänkande bör det dock vid en samlad bedömning endast vara ett begränsat antal personer som kommer att få tillgodoräkna sig mer försäkringstid och kostnaden för grundskyddet bör därmed endast påverkas marginellt.

8.5.3 Konsekvenser för jämställdheten

Regeringens uttalade mål för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.

Det var 2019 något fler män än kvinnor som beviljades garantiersättning. Vi bedömer att förslaget inte har någon påverkan på jämställdheten.

8.5.4 Konsekvenser för Försäkringskassan

Förslaget leder till en administrativ genomförandekostnad när de utgående förmånerna ska ersättas med nya förmåner. Det är ett stort antal beslut om grundersättning som kommer att behöva meddelas när det föreslagna regelverket ska börja tillämpas.

En viss IT-utveckling kan också förutses i och med att även tid med arbete ska kunna medföra att försäkringstid tjänas in. Därutöver behöver nytt informationsmaterial och beslutsmallar tas fram

och personal behöver kompetensutvecklas. Det torde också kunna generera kontakter från allmänheten till myndigheten.

En stor omräkning av utgående förmån genererar typiskt sett ett antal omprövnings- och överklagandeärenden och detsamma får antas gälla när en förmån ersätts med en annan. Effekten mildras dock rimligen av att införandet sker vid ett årsskifte.

8.5.5 Konsekvenser för domstolarna

Förslaget innebär som nyss nämnts att befintliga förmåner ersätts av nya förmåner, vilket sker genom nya beslut som kan leda till fler omprövningar hos Försäkringskassan. Detta kan i förlängningen leda till fler överklaganden hos domstolarna, även om förslaget inte i sig innebär tydliga förändringar av nivåerna på utgående förmåner. Det går dock inte att uppskatta några volymer.

8.5.6 Konsekvenser för integrationen

Förslaget väntas inte ge några konsekvenser för integrationen.

8.6 Sammanfattande konsekvenser

8.6.1 Samlade offentligfinansiella konsekvenser

Våra tilläggsdirektiv slår fast att förslagen inte ska medföra ökade kostnader för statens budget. Vi diskuterar i avsnitt 3.3 hur denna kostnadsneutralitet ska förstås och konstaterar att vi bedömer kostnadsneutraliteten samlat utifrån alla våra lämnade förslag.

Som vi redogör för i avsnitt 2.2 har det för något av förslagen varit möjligt att göra omfattande beräkningar medan det i andra delar funnits mer begränsade möjligheter att utföra beräkningar. Beskrivningen av de ekonomiska konsekvenserna varierar därför i omfattning. Därutöver har förslagen och de ekonomiska konsekvenserna redovisats och beräknats fristående från varandra, vilket innebär att en detaljerad jämförelse av förslagen blir vanskelig att göra. Nedan lämnar vi därför endast en mer övergripande redogörelse av de offentligfinansiella effekterna av våra förslag.

Förslaget att tidsintervallet inom vilken försäkringstid för grundpension och grundersättning ska anpassas till de höjda åldersgränserna i den pågående riktåldersreformen leder till att de offentligfinansiella kostnaderna ökar. Ökningen är dock tämligen liten. Två av våra förslag leder till att de offentligfinansiella kostnaderna minskar, dvs. det blir en offentligfinansiell besparing. Att bosättningsstid i tidigare hemland inte längre får tillgodoräknas som försäkringstid leder till en offentligfinansiell besparing som är betydligt större än den kostnad som det förstnämnda förslaget leder till. Även förslaget om att ta bort möjligheten att som försäkringstid för grundpension räkna den försäkringstid som legat till grund för sjukersättning kommer att leda till en offentligfinansiell besparing. Det har dock inte varit möjligt att beräkna storleken på denna besparing, men vi bedömer att den är mindre än den avseende hemlandstiden. Vårt sista förslag om att införa ett nytt bosättningsbaserat grundskydd för personer som har rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning innehåller en förändring av hur försäkringstid kan tillgodoräknas. Förslaget innebär att man utöver bosättning också ska kunna tillgodoräknas försäkringstid genom tid med arbete. Det har inte varit möjligt att i detta avseende göra några beräkningar av de ekonomiska effekterna, men med ledning av de beräkningar vi gjorde i vårt delbetänkande avseende grundpension kan vi konstatera att förslaget bör kunna leda till att några personer får en längre försäkringstid och därmed också en högre ersättning. Vår bedömning är dock att omfattningen av både antal berörda och den extra försäkringstid som kan tillgodoräknas är så pass ringa att förslaget endast bör ha en marginell påverkan på den offentligfinansiella kostnaden, men dock en liten ökning.

Sammantaget bör våra förslag leda till att effekten på den offentligfinansiella kostnaden är neutral. Sannolikheten att förslagen leder till en besparing är högre än att de leder till en ökning av kostnaden.

8.6.2 EU och internationella åtaganden

Den EU-rättsliga bedömningen av *Zaniewicz-Dybeck*-domen och dess påverkan på svenska socialförsäkringsförmåner är utförligt redovisad i delbetänkandet. Bedömningen av hur grundersättningen bör hanteras ur ett sådant perspektiv har vi gjort i avsnitt 6.9.

Samordningsbestämmelserna i förordning 883/2004 innehåller en likabehandlingsprincip i artikel 4.¹⁹ Enligt artikeln innebär principen att de personer på vilka förordningen tillämpas ska ha samma rättigheter och skyldigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare, om inget annat föreskrivs i förordningen. I förordningen finns emellertid också detaljerade bestämmelser om hur försäkrings- och bosättningsperioder i olika medlemsstater ska beaktas vid bestämmandet av rätten till och storleken av en förmån. Ett av förslagen i kap. 5 innebär att hemlandstidsregeln tas bort för grundpension, omställningspension i form av grundpension samt grundskyddet inom sjukersättning och aktivitetsersättning. Någon skyldighet att på det sätt som hemlandstidsreglerna föreskriver låta en försäkrad tillgodoräkna sig perioder i andra medlemsstater finns emellertid inte enligt förordningen. Vi gör därför bedömningen att förslaget att ta bort hemlandstidsreglerna är förenligt med förordningens bestämmelser. Det är således vår bedömning att samtliga våra förslag är förenliga med EU-rätten.

Våra förslag är även förenliga med Sveriges internationella åtaganden i övrigt. I FN:s konvention från 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (Flyktingkonventionen) framgår att flyktingar ska tillerkännas samma behandling som statens egna medborgare beträffande socialförsäkring. Denna rätt gäller dock med förbehåll för förmåner som uteslutande bekostas av allmänna medel (artikel 24.1.b ii).

Förslaget att ta bort hemlandstidsregeln för grundpension, omställningspension i form av grundpension samt grundskyddet inom sjukersättning och aktivitetsersättning är förenligt med konventionen redan av det skälet att dessa förmåner bekostas av allmänna medel och därför inte träffas av rätten till likabehandling enligt bestämmelsen i artikel 24 i Flyktingkonventionen. Dessutom innebär förslaget att flyktingar tillerkännas samma behandling som svenska medborgare beträffande rätten till dessa förmåner. Förslaget är alltså även av detta skäl förenligt med rätten till likabehandling i Flyktingkonventionen. Av samma skäl är förslaget också förenligt med de åtaganden Sverige har enligt EU:s skyddsgrundsdirektiv.²⁰

¹⁹ För en närmare redogörelse av förordningens innehåll, se SOU 2019:53 s. 77 ff.

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet

De bilaterala avtal om social trygghet som Sverige har ingått med ett antal länder som inte ingår i EU eller EES innehåller i de flesta fall bestämmelser om pension samt om sjukersättning och aktivitetsersättning. Någon skyldighet att på det sätt som hemlandstidsregleringen föreskriver låta en försäkrad tillgodoräkna sig perioder i andra länder än de som omfattas av konventionerna finns emellertid inte. Vi gör därför bedömningen att förslaget att ta bort hemlandstidsregleringen inte påverkar tillämpningen av dessa avtal. Avtalen omfattar i viss utsträckning garantiersättning för sjuk- eller aktivitetsersättning. Med hänsyn till utformningen av grundersättningen i jämförelse med garantiersättningen bör avtalen kunna tillämpas även på grundersättning. Avtalen hindrar inte heller att förändra regleringen av hur försäkringstid beräknas på det sätt som vi nu föreslår.

Inte heller den nordiska konventionen om social trygghet hindrar borttagandet hemlandstidsregleringen eller förändringen av beräkningen av försäkringstiden. Sverige har i bilaga 1 till konventionen förtecknat ett antal förmåner som ”grundpensioner” enligt konventionen, bl.a. sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning. Givet att dessa förmåner bedöms vara minimiförmåner enligt artikel 58 i förordning 883/2004 bör Sverige i enlighet med artikel 2 i det administrativa avtalet till den nordiska konventionen meddela ändringar i bilagan. På samma sätt som den finska minimiförmånen garantipension inte förtecknats av Finland bör inte heller svenska minimiförmåner vara förtecknade. Om förslaget om sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning genomförs bör dessa förtecknas som grundpensioner i bilagan till konventionen.

8.6.3 Övriga konsekvenser

Inget av förslagen väntas ha några miljökonsekvenser eller konsekvenser för brottslighet eller brottsförebyggande arbete. Förslagen väntas inte heller ge några konsekvenser för företagen.

9 Författningskommentar

9.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

5 kap.

9 §

I paragrafen regleras vilka förmåner som är bosättningsbaserade.

Åttonde punkten ändras på så sätt ordet ”garantiersättning” ersätts med ”grundersättning”. Ändringen är föranledd av att det i 35 kap. införs bestämmelser om den nya förmånen grundersättning samtidigt som bestämmelserna om den äldre förmånen garantiersättning avskaffas. Den nya förmånen är bosättningsbaserad i likhet med den förmån som avskaffas. Av 14 § andra stycket framgår att grundersättning kan lämnas så länge den försäkrades bosättning i Sverige består.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.

26 kap.

8 §

Av paragrafen följer att den sjukpenninggrundande inkomsten ska ändras utan den begränsning som följer av 26 kap. 6 § andra stycket även för en person som inte kan beviljas sjukersättning eller aktivitetsersättning i form av grundersättning, om det beror på att han eller hon inte uppfyller villkoret för försäkringstid. Paragrafen ändras på så sätt att den nya grundersättningen ersätter den tidigare garantiersättningen. Förslaget behandlas i avsnitt 6.8.

27 kap.**35 §**

Av paragrafen framgår att en försäkrad inte har rätt till sjukpenning, om han eller hon uppfyller de medicinska villkoren för hel sjukersättning eller aktivitetsersättning i form av grundersättning men inte kan få sådan ersättning på grund av att han eller hon inte har tillräckligt lång försäkringstid. Paragrafen ändras på så sätt att den nya grundersättningen ersätter den tidigare garantiersättningen. Förslaget behandlas i avsnitt 6.8.

54 §

I paragrafen regleras att en försäkrad som uppfyller de medicinska villkoren för sjukersättning eller aktivitetsersättning i form av grundersättning, men som inte kan få sådan ersättning på grund av att han eller hon inte har tillräckligt lång försäkringstid, inte har rätt till sjukpenning för samma arbetsoförmåga som kunde ha gett rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning. Paragrafen ändras på så sätt att den nya grundersättningen ersätter den tidigare garantiersättningen. Förslaget behandlas i avsnitt 6.8.

32 kap.**1 §**

I paragrafen, som upplyser om underavdelningens innehåll, ändras den andra strecksatsen på så sätt att den nya grundersättningen ersätter den tidigare garantiersättningen. Förslaget behandlas i avsnitt 6.2 och 6.3.

33 kap.**3 §**

Paragrafen anger de två former i vilka sjukersättning och aktivitetsersättning lämnas: inkomstrelaterad ersättning och grundersättning. Paragrafen ändras på så sätt att den nya grundersättningen ersätter

den tidigare garantiersättningen. Förslaget behandlas i avsnitt 6.2 och 6.3.

35 kap. Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning

Det hittillsvarande 35 kap. om sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning upphör att gälla. I stället införs ett nytt 35 kap. med bestämmelser om en ny grundersättning.

1 §

Paragrafen innehåller upplysningar om vilka slags bestämmelser som finns i kapitlet och i vilka paragrafer dessa är införda.

2 och 3 §§

Av paragraferna framgår vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att en person ska ha rätt till sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning.

För att ha rätt till grundersättning måste den försäkrade uppfylla de allmänna villkoren i 33 kap. socialförsäkringsbalken för att ha rätt till sjukersättning och aktivitetsersättning. Bland de allmänna villkoren kan nämnas att den försäkrades arbetsförmåga som huvudregel måste vara långvarigt nedsatt (33 kap. 2 och 4–7 §§). Ett undantag från denna huvudregel gäller för försäkrade som på grund av funktionshinder ännu inte har avslutat sin skolgång på grundskolenivå och gymnasial nivå vid ingången av juli det år då han eller hon fyller 19 år, vilka har rätt till hel aktivitetsersättning oberoende av arbetsförmågans nedsättning (33 kap. 8 och 13 §§). De allmänna villkoren i 33 kap. reglerar också förmånstiden (33 kap. 14–20 §§).

Grundersättning är beroende av försäkringstid och för att det ska finnas en rätt till förmånen måste den försäkrade ha en försäkringstid om minst tre år.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3 och 6.4.

4 §

Paragrafen anger de grundläggande principerna för beräkning av försäkringstid för grundersättning.

Som huvudregel utgörs försäkringstid för grundersättning av faktisk försäkringstid och framtida försäkringstid. Av *punkten 1* följer att faktisk försäkringstid, enligt vad som närmare föreskrivs i 6–10 §§, kan tillgodoräknas under tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet. Enligt *punkten 2* kan framtida försäkringstid tillgodoräknas för tiden därefter till och med det år då den försäkrade fyller 64 år, enligt vad som närmare föreskrivs i 11 och 12 §§.

Från huvudregeln finns i *punkten 3* ett undantag, som gäller om försäkringsfallet har inträffat före 18 års ålder. I dessa fall får den försäkrade tillgodoräknas försäkringstid enligt den alternativa metod som föreskrivs i 13 och 14 §§.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.

5 §

I paragrafen regleras hur den sammanlagda försäkringstiden ska beräknas.

Enligt *första stycket* ska faktisk försäkringstid och framtida försäkringstid var för sig sättas ned till närmaste antal hela månader.

Av *andra stycket* följer att faktisk och framtida försäkringstid ska läggas samman för att få fram den sammanlagda försäkringstiden. Den sammanlagda försäkringstiden ska därefter avrundas nedåt till närmaste antal hela år.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.

6 §

Paragrafen anger hur arbete i Sverige räknas som faktisk försäkringstid för grundersättning.

Av paragrafen framgår att en person får tillgodoräkna sig ett kalenderår som faktisk försäkringstid, om det för honom eller henne för det året har fastställts pensionsgrundande inkomst eller pensionsgrundande belopp för sjukersättning eller aktivitetsersättning som

tillsammans uppgår till lägst ett inkomstbasbelopp. Hela kalenderåret ska tillgodoräknas som faktisk försäkringstid, oavsett hur lång tid personen faktiskt har arbetat, om kravet i fråga om pensionsgrundande inkomst eller pensionsgrundande belopp är uppfyllt. Andra pensionsgrundande belopp än för sjukersättning och aktivitetsersättning påverkar inte tillgodoräkandet av försäkringstid för arbete i Sverige. I 10 § regleras vad som gäller när arbetad tid enligt förevarande paragraf sammanfaller med tid enligt 7–9 §§.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.

7 §

Paragrafen anger hur bosättning i Sverige räknas som faktisk försäkringstid för grundersättning.

Enligt paragrafen räknas som faktisk försäkringstid för grundersättning också tid när en person har varit försäkrad på grund av bosättning i Sverige enligt 5 kap. I 10 § regleras vad som gäller när tid enligt förevarande paragraf samt enligt 8 och 9 §§ sammanfaller med tid enligt 6 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.

8 §

I paragrafen regleras förutsättningarna för att en person som har ansökt om uppehållstillstånd ska få tillgodoräkna sig tid för vistelse i Sverige före bosättning som faktisk försäkringstid för grundersättning.

En utländsk medborgare som måste ha uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige anses inte vara bosatt här enligt 5 kap. innan ett sådant tillstånd har beviljats. Med stöd av paragrafen får den, som ansöker om och beviljas uppehållstillstånd, som faktisk försäkringstid för grundersättning tillgodoräknas tid under vilken han eller hon oavbrutet har vistats i Sverige mellan ansökningen och beslutet om uppehållstillstånd.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.

9 §

I paragrafen finns en bestämmelse som begränsar tillgodoräkandet av faktisk försäkringstid för biståndsarbetare m.fl. som enligt 5 kap. 6 § anses vara bosatta i Sverige även under vistelse utomlands. Om en sådan utsänd person under utsändningstiden har tjänat in sådan ersättning i det andra landet som motsvarar den svenska grundersättningen, och som betalas ut även vid bosättning i Sverige, ska den tid under vilken ersättningen i det andra landet har tjänats in inte räknas som försäkringstid för grundersättning.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.

10 §

Enligt paragrafen får samma tid inte tillgodoräknas som faktisk försäkringstid enligt både 6 § och 7–9 §§. En person som exempelvis kan tillgodoräkna sig samma kalenderår både som arbetad tid enligt 6 § och som bosättningsstid enligt 7 § får sålunda tillgodoräkna sig kalenderåret en gång, dvs. enligt en av de angivna metoderna.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.

11 och 12 §§

Paragraferna anger hur den framtida försäkringstiden för grundersättning ska räknas.

Om den faktiska försäkringstiden utgör minst fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet, utgör den framtida försäkringstiden hela tiden från och med året för försäkringsfallet till och med det år den försäkrade fyller 64 år. Om den faktiska försäkringstiden är kortare, tillgodoräknas den försäkrade en proportionellt beräknad del av tiden från och med året för försäkringsfallet till och med det år då han eller hon fyller 64 år.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.

13 och 14 §§

I paragraferna regleras en alternativ metod att beräkna försäkringstid för försäkringsfall som inträffar före det år då den försäkrade fyller 18 år. Enligt den alternativa beräkningsmetoden ska som försäkringstid räknas tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med det år då han eller hon fyller 64 år. Tid då den försäkrade efter fyllda 16 år inte uppfyller förutsättningarna för att få faktisk försäkringstid ska däremot inte räknas med i försäkrings-tiden. Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.

15 och 16 §§

Paragraferna anger de maximala nivåerna för hel sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning. För tiden fram till den försäkrade fyller 30 år varierar den maximala nivån i förhållande till den försäkrades ålder på så sätt att nivån successivt blir högre. Från och med den månad då den försäkrade fyller 30 år – då aktivitetsersättning inte längre kan lämnas (se 33 kap. 18 §) – motsvarar den maximala nivån för hel sjukersättning i form av grundersättning 2,53 prisbasbelopp. Hur den försäkrades individuella nivå för grundersättning (grundnivån) beräknas, framgår av 20 §. Förslaget behandlas i avsnitt 6.6.1.

17 §

I paragrafen anges hur nivån för den försäkrades grundersättning, grundnivån, beräknas. Grundnivån beräknas genom att kvoten mellan försäkringstiden, som beräknats enligt 4–14 §§, och talet 40 multipliceras med den maximala nivån enligt 15 och 16 §§. Försäkrings-tiden kan i beräkningen som högst vara 40 år. Förslaget behandlas i avsnitt 6.6.1.

18 §

I paragrafen anges huvudreglerna för hur grundersättningen ska beräknas.

Enligt *första stycket* är den årliga grundersättningen lika med grundnivån minskad med den årliga inkomstrelaterade sjukersättning eller aktivitetsersättning som den försäkrade har rätt till för det år som grundersättningen avser. Hur grundnivån beräknas framgår av 20 §.

I *andra stycket* föreskrivs att den inkomstrelaterade sjukersättningen eller aktivitetsersättningen vid beräkningen enligt första stycket ska tas upp till det värde den har före minskning med livränta enligt 36 kap. 3–8 §§.

Av *tredje stycket* följer att vid beräkningen av den årliga grundersättningen enligt första stycket, ska vissa utländska förmåner minska grundnivån på motsvarande sätt som svensk inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning. Det gäller förmåner som lämnas till den försäkrade enligt utländsk lagstiftning och som motsvarar sjukersättning eller aktivitetsersättning eller som utgör pension vid invaliditet. Dessutom krävs att den utländska förmånen inte är att likställa med grundersättning. Med detta avses att den utländska förmånens storlek inte får vara beroende av storleken av andra förmåner som utges med anledning av försäkringsfallet.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.6.2.

19 §

Paragrafen anger hur partiell grundersättning beräknas. Enligt paragrafen sker beräkningen genom att det först räknas ut vad ersättningen skulle bli vid hel grundersättning och att det därefter görs en andelsberäkning. Den andel den försäkrade har rätt till motsvarar den förmånsnivå som fastställts för honom eller henne enligt 33 kap. 9 §, dvs. hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels sjukersättning eller aktivitetsersättning. Förslaget behandlas i avsnitt 6.6.3.

36 kap.

2 §

I paragrafen regleras samordningen mellan å ena sidan sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning och å andra sidan efterlevandestöd. Paragrafen ändras på så sätt att den nya grundersättningen ersätter den tidigare garantiersättningen. Samordningen innebär att endast den till beloppet största av förmånerna lämnas, dvs. grundersättningen eller efterlevandestödet, vilket motsvarar den tidigare samordningen mellan garantiersättning och efterlevandestöd (se även 79 kap. 7 §). Förslaget behandlas i avsnitt 6.7.

3 §

Paragrafen föreskriver att sjukersättning och aktivitetsersättning, både i form av grundersättning och inkomstrelaterad ersättning, ska minskas om den försäkrade har rätt till eller får sådan livränta som anges i punkt 1–3. Paragrafen ändras på så sätt att den nya grundersättningen ersätter den tidigare garantiersättningen. Förslaget behandlas i avsnitt 6.7.

6 §

I paragrafen anges hur minskningen av inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning närmare ska minskas med vissa livräntor. Paragrafen ändras på så sätt att den nya grundersättningen ersätter den tidigare garantiersättningen. Förslaget behandlas i avsnitt 6.7.

30 §

I paragrafen regleras hur månadsbelopp för sjukersättning och aktivitetsersättning ska avrundas och att mindre belopp ska falla bort. Paragrafen ändras på så sätt att den nya grundersättningen ersätter den tidigare garantiersättningen. Förslaget behandlas i avsnitt 6.8.

37 kap.**11 §**

I paragrafen finns bestämmelser om beräkning av preliminär sjukersättning för försäkrade som senast för juli 2008 beviljats icke tidsbegränsad sjukersättning. *Andra stycket* ändras på så sätt att den nya grundersättningen ersätter den tidigare garantiersättningen. Förslaget behandlas i avsnitt 6.8.

67 kap.**1 §**

Paragrafen innehåller upplysningar om vilka slags bestämmelser som finns i kapitlet och i vilka paragrafer dessa är införda. Hänvisningen till bestämmelserna om försäkringstid för grundpension ändras till följd av att paragraferna om tillgodoräknande av bosättningsstid i tidigare hemland upphör att gälla. Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.6.

2 §

Av paragrafen framgår vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att en person ska ha rätt till grundpension. Hänvisningen till bestämmelserna om försäkringstid för grundpension ändras till följd av att paragraferna om tillgodoräknande av bosättningsstid i tidigare hemland upphör att gälla. Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.6.

12 §

Paragrafen reglerar hur viss sammanfallande tid får tillgodoräknas som försäkringstid för grundpension. Hänvisningen till bestämmelserna om försäkringstid för grundpension ändras till följd av att paragraferna om tillgodoräknande av bosättningsstid i tidigare hemland upphör att gälla. Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.6.

14 §

Paragrafen anger de särskilda förutsättningar som måste vara uppfyllda för att tid från och med det kalenderår då den pensionsökande har fyllt 16 år till och med det kalenderår då han eller hon har fyllt 24 år ska räknas som försäkringstid för grundpension. I *första punkten* ändras paragrafhänvisningen till följd av att paragraferna om tillgodoräknande av bosättningstid i tidigare hemland upphör att gälla. Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.6.

23 §

I paragrafen anges hur försäkringstiden påverkar beräkningen av grundpensionens belopp. Hänvisningen till bestämmelserna om försäkringstid för grundpension ändras till följd av att paragraferna om tillgodoräknande av bosättningstid i tidigare hemland upphör att gälla. Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.6.

79 kap.

7 §

I paragrafen finns bestämmelser om samordningen mellan grund ersättning och efterlevandestöd. Paragrafen ändras på så sätt att den nya grund ersättningen ersätter den tidigare garantiersättningen. Samordningen innebär att endast den till beloppet största av förmånerna lämnas, dvs. grund ersättningen eller efterlevandestödet, vilket motsvarar den tidigare samordningen mellan garantiersättning och efterlevandestöd (se även 36 kap. 2 §). Förslaget behandlas i avsnitt 6.7.

81 kap.

5 §

Paragrafen anger hur faktisk försäkringstid för omställningspension i form av grundpension ska beräknas. I paragrafen ändras hänvisningen till paragraferna om försäkringstid för grundpension till följd av att paragraferna om tillgodoräknande av bosättningstid i tidigare hemland upphör att gälla. Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.6.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt *första* och *andra punkterna* ska lagen träda i kraft den 1 december 2021 men tillämpas för tid från och med den 1 januari 2022. Av detta följer att för tid från och med januari 2022 kan inte längre sjukersättning eller aktivitetsersättning i form av garantiersättning lämnas men däremot kan förmånerna lämnas i form av den nya grundersättningen. I fråga om sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning efter ikraftträdandet men som avser tid före ikraftträdandet se åttonde punkten.

I *tredje punkten* anges att i fråga om den som vid utgången av år 2021 har rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning som även avser januari 2022 ska Försäkringskassan utan ansökan pröva om den försäkrade har rätt till grundersättning enligt 35 kap.

I *fjärde punkten första meningen* anges att med försäkringstid för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning ska för tid från och med år 2003 till och med år 2021 avses försäkringstid enligt 35 kap. i lydelsen före den 1 december 2021. I 4 kap. 23 § lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken finns bestämmelser som reglerar hur försäkringstid för grundersättning ska beräknas för tid före år 2003. I *fjärde punkten andra meningen* anges att i fråga om den som beviljas sjukersättning eller aktivitetsersättning för tid från och med den 1 januari 2022 eller senare och som i direkt anslutning dessförinnan inte haft rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning ska dock 35 kap. 8–10 §§ i lydelsen för den 1 december 2021 inte tillämpas. Dvs. i fråga om den som beviljas sjukersättning eller aktivitetsersättning med begynnelsemånad januari 2022 eller senare och som i direkt anslutning dessförinnan inte haft rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning ska inte bosättning i tidigare hemland tillgodoräknas som försäkringstid. Om däremot exempelvis en person beviljas sjukersättning från februari 2022 och dessförinnan haft aktivitetsersättning till och med januari 2022 som grundats på bosättningstid i tidigare hemland får sådan bosättningstid beaktas som försäkringstid även för sjukersättningen. I fråga om den som efter den 31 december 2021 beviljas sjukersättning eller aktivitetsersättning som avser december 2021 gäller dock föreskriften i tredje punkten första meningen, dvs. bosättningstid i tidigare hemland får beaktas vid beräkning av försäkringstiden. Detsamma gäller vid beräkning av försäkringstid i samband med att ett nytt försäk-

ringsfall fastställs för den som i december 2021 fick sjukersättning eller aktivitetsersättning och därefter oavbrutet har haft rätt till någon av dessa förmåner.

Av *femte punkten* framgår att föreskrifterna i 26 kap. 8 § och 27 kap. 35 och 54 §§ i den äldre lydelsen fortfarande gäller för den för den som har rätt till sjukersättning före den 1 januari 2022. Det innebär att vid tillämpning av föreskrifterna om sjukpenninggrundade inkomst i 26 kap. 8 § och om sjukpenning i 27 kap. 35 och 54 §§ ska bosättningstid i tidigare hemland alltjämt beaktas för den som har rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning i december 2021 eller tidigare. Det gäller även den som efter den 31 december 2021 beviljas sjukersättning eller aktivitetsersättning som betalas ut retroaktivt för tid före den 1 januari 2022.

Av *sjätte punkten* framgår att äldre bestämmelser om grundpension i 67 kap. fortfarande gäller för den som är född år 1956 eller tidigare.

Av *sjunde punkten* framgår att äldre bestämmelser om omställningspension i form av grundpension 81 kap. fortfarande gäller i fråga om dödsfall som inträffade före den 1 januari 2022.

I *åttonde punkten* anges att äldre bestämmelser fortfarande gäller för förmåner som avser tid före ikraftträdandet.

Förslaget om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser behandlas i avsnitt 7.2.

9.2 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

33 kap.

16 a §

Paragrafen som är ny innebär att sjukersättning inte kan lämnas för tid under vilken den försäkrade får grundpension enligt 67 kap. 4 a §.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.6.

35 kap.**4 §**

Paragrafen anger de grundläggande principerna för beräkning av försäkringstid för grundersättning.

Ändringen i *andra punkten* innebär att bestämmelsens tidigare 64-årsgräns avseende försäkringstid för rätt till grundersättning höjs till 65 år vilket är en anpassning till de föreslagna höjningarna av de pensionsrelaterade åldersgränserna i det allmänna pensionssystemet.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.6.

11 och 12 §§

Paragraferna anger hur den framtida försäkringstiden för grundersättning ska räknas.

Ändringarna innebär att de båda paragrafernas hittillsvarande 64-årsgränser höjs till 65 år vilket är en anpassning till höjningarna av de pensionsrelaterade åldersgränserna i det allmänna pensionssystemet.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.6.

14 §

I paragrafen regleras en alternativ metod att beräkna försäkringstid för försäkringsfall som inträffar före det år då den försäkrade fyller 18 år.

Ändringen innebär att bestämmelsens tidigare 64-årsgräns höjs till 65 år vilket är en anpassning till de föreslagna höjningarna av de pensionsrelaterade åldersgränserna i det allmänna pensionssystemet.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.6.

67 kap.**1 §**

I paragrafen anges kapitlets innehåll. Paragrafen ändras på grund av att det i kapitlet införs nya paragrafer.

4 §

I paragrafen anges från och med vilken månad den försäkrade tidigast kan ta ut grundpension.

Ändringen innebär att grundpension inte längre kan lämnas från och med den månad då den försäkrade fyller 65 år utan tidigast från och med den månad då den försäkrade fyller 66 år vilket är en anpassning till de föreslagna höjningarna av de pensionsrelaterade åldersgränserna i det allmänna pensionssystemet. Detta gäller om inte något annat anges i 4 a §.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.

4 a §

Paragrafen som är ny reglerar möjligheten för en försäkrad att efter ett långt arbetsliv även fortsättningsvis få grundpension från och med den månad som han eller hon fyller 65 år. För att den försäkrade ska kunna ta ut grundpension från 65 år krävs att ett förvärvsvillkor är uppfyllt. Förvärvsvillkoret uppfylls för den försäkrade som har haft pensionsgrundande inkomst för vart och ett av minst 44 år som har uppgått till lägst två gånger det inkomstbasbelopp som gällde vid respektive intjänandeår.

Grundpension enligt bestämmelsen kan lämnas tills den försäkrade uppfyller villkoren för grundpension med stöd av grundregeln i 4 §. Har den försäkrade haft pensionsgrundande inkomster som ännu inte har fastställts av Skatteverket, vilket exempelvis kan vara fallet för det sista arbetsåret, ska även sådan inkomst kunna beaktas. Inkomstbasbelopp finns fastställda först från och med år 2001. Av 6 kap. 6 § lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken framgår vad som ska likställas med ett inkomstbasbelopp för år före 2001.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.

13 §

I paragrafen anges den tid under vilken försäkringstid för grundpension beräknas.

Ändringen i *första stycket* innebär att den tid under vilken försäkringstid för grundpension längst kan beräknas utökas från det år då

den försäkrade har fyllt 64 år till det år då den försäkrade har fyllt 65 år. Detta är en anpassning till de föreslagna höjningarna av de pensionsrelaterade åldersgränserna i det allmänna pensionssystemet.

Det *andra stycket* är nytt. Det reglerar att för den som tar ut grundpension med stöd av 4 a §, dvs. från 65 och inte från 66 års ålder, ska den tid under vilken försäkringstid för grundpension längst kan beräknas alltså vara det år då den försäkrade fyller 64 år. När sedan grundpension kan lämnas med stöd av grundregeln i 4 § ska en ny försäkringstid fastställas med stöd av första stycket.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.

22 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur beräkningsunderlaget ska bestämmas när den försäkrade tar ut inkomstgrundad ålderspension från en annan tidpunkt än 65 års ålder.

Pensionsöverenskommelsen om långsiktigt höjda och trygga pensioner anger att försäkrade födda 1957 eller tidigare inte ska beröras av de nya höjda åldersgränser som träder i kraft 2023. Vidare kan tilläggspension och garantitillägg endast uppbäras av personer som är födda 1953 eller tidigare. Mot bakgrund härav görs en ändring i paragrafens *första stycke* så att bestämmelsen endast omfattar försäkrade födda 1953 eller tidigare. Två nya motsvarande paragrafer (22 a och 22 b §§), införs för åldersgrupperna födda 1954–1957 respektive 1958 eller senare.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.

22 a §

Paragrafen som är ny reglerar hur beräkningsunderlaget för grundpension ska fastställas för försäkrade födda 1954–1957 när han eller hon fått inkomstpension från annan tidpunkt än vid 65 års ålder.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.

22 b §

Paragrafen som är ny reglerar hur beräkningsunderlaget för grundpension ska fastställas för försäkrade födda 1958 eller senare när han eller hon fått inkomstpension från annan tidpunkt än vid 66 års ålder.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.

22 c §

Paragrafen som är ny anger att grundpension som lämnas med stöd av 4 a § alltid ska beräknas med 65-årsmånadens delningstal oberoende av från vilken tidpunkt grundpensionen lämnas. När den försäkrade sedan uppnår den ålder som innebär att grundpension kan lämnas med stöd av grundregeln i 4 §, ska grundpensionen i stället omräknas med stöd av 22 b §.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.

77 kap.

1 §

I paragrafen anges kapitlets innehåll. Paragrafen ändras på grund av att det i kapitlet införs en ny paragraf.

18 §

Paragrafen upplyser om att efterlevandepension och efterlevandestöd lämnas till och med den månad då rätten till förmånen upphör och anger vilka förmåner som lämnas längst till dess att den efterlevande uppnår en viss ålder.

Ändringen innebär att bestämmelsens tidigare 65-årsgräns avseende hur länge omställningspension, omställningspension i form av grundpension och änkepension i form av 90-procentstillägg kan lämnas höjs till 66 år vilket är en anpassning till de föreslagna höjningarna av de pensionsrelaterade åldersgränserna i det allmänna pensionsystemet.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.6.

18 a §

Omställningspension, omställningspension i form av grundpension och änkepension i form av 90-procentstillägg lämnas enligt 18 § längst till och med månaden före den då den efterlevande uppnår åldersgränsen för pensionssystemets grundskydd. Paragrafen som är ny reglerar att angivna förmåner inte lämnas när den försäkrade får grundpension med stöd av 67 kap. 4 a §.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.6.

81 kap.

4 §

Paragrafen anger att omställningspension i form av grundpension beräknas med hänsyn till faktisk och framtida försäkringstid.

Ändringen i *andra stycket* innebär att bestämmelsens tidigare 64-årsgräns avseende tillgodoräknande av framtida försäkringstid höjs till 65 år vilket är en anpassning till de föreslagna höjningarna av de pensionsrelaterade åldersgränserna i det allmänna pensionssystemet.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.6.

7 §

Paragrafen anger hur framtida försäkringstid för omställningspension i form av grundpension ska beräknas.

Ändringen i *andra styckets första strecksats* innebär att bestämmelsens tidigare 64-årsgräns avseende beräkning av framtida försäkringstid höjs till 65 år vilket är en anpassning till de föreslagna höjningarna av de pensionsrelaterade åldersgränserna i det allmänna pensionssystemet.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.6.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt *första* och *andra punkterna* ska lagen träda i kraft den 1 december 2022 men tillämpas första gången för förmåner som avser tid från och med den 1 januari 2023. Det innebär att berörda myndigheter –

med tillämpning av de nya och ändrade bestämmelserna – redan under december månad 2022 kan fatta beslut om ärenden som avser tid från och med januari månad 2023.

Av *tredje punkten* framgår att äldre bestämmelser fortfarande gäller för den som uppnår respektive åldersgräns före den 1 januari 2023. Det innebär att de bestämmelser som ska tillämpas är de bestämmelser som gällde före den 1 januari 2023.

Förslagen om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser behandlas i avsnitt 7.3.

9.3 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

35 kap.

4 §

Paragrafen anger de grundläggande principerna för beräkning av försäkringstid för grundersättning.

Ändringen i *andra punkten* innebär att bestämmelsens tidigare 65-årsgräns avseende försäkringstid för rätt till grundersättning i stället knyts till riktåldern för pension. Det innebär att sådan försäkringstid kan tillgodoräknas till och med året före det år den försäkrande uppnår den vid försäkringsfallet gällande riktåldern för pension.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.6.

11 och 12 §§

Paragraferna anger hur den framtida försäkringstiden för grundersättning ska räknas.

Ändringarna innebär att de båda paragrafernas hittillsvarande 65-årsgränser i stället knyts till riktåldern för pension. Det innebär att som framtida försäkringstid räknas tiden till och med året före det år då den försäkrade uppnår den vid försäkringsfallet gällande riktåldern för pension.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.6.

14 §

I paragrafen regleras en alternativ metod att beräkna försäkringstid för försäkringsfall som inträffar före det år då den försäkrade fyller 18 år.

Ändringen innebär att bestämmelsens tidigare 65-årsgräns avseende försäkringstid i stället knyts till riktåldern för pension. Det innebär att som försäkringstid räknas tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före det år då han eller hon uppnår den vid försäkringsfallet gällande riktåldern för pension.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.6.

67 kap.

4 §

I paragrafen anges från och med vilken månad den försäkrade tidigast kan ta ut grundpension.

Ändringen i paragrafen innebär att bestämmelsen tidigare 66-årsgräns avseende tidpunkten från vilken grundpension tidigast kan lämnas i stället knyts till riktåldern för pension. Det innebär att grundpension får tas ut tidigast från och med den månad då den försäkrade uppnår riktåldern för pension. Det betyder att om riktåldern är 67 år 2026 kommer grundpension då tidigast att lämnas från och med den månad då den försäkrade fyller 67 år.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.

13 §

I paragrafen anges den tid under vilken tid för grundpension beräknas.

Ändringen i *första stycket* innebär att den tid under vilken försäkringstid för grundpension längst kan beräknas utökas från det år då den försäkrade har fyllt 64 år till att i stället knyts till riktåldern för pension. Det innebär att som försäkringstid beaktas tid fram till och med kalenderåret före det år då den försäkrade har uppnått riktåldern för pension. Det betyder att om riktåldern för pension är 67 år 2026 så beaktas tid fram till och med det år då personen har fyllt 66 år.

Ändringen i det *andra stycket* innebär att styckets tidigare 64-årsgräns knyts till riktåldern för pension. Det innebär att som försäkringstid för den som tar ut grundpension med stöd av 4 a § beaktas tid till och med året före det år då grundpension med stöd av 4 a §. Det betyder att om riktåldern är 67 år 2026 och den försäkrade med stöd av 4 a § tar ut grundpension från 66 års ålder ska som försäkringstid beaktas tid till och med det år då han eller hon fyllde 65 år. När grundpension senare kan lämnas med stöd av grundregeln i 4 § ska en ny försäkringstid fastställas med stöd av första stycket.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.

22 b §

Paragrafen reglerar hur beräkningsunderlaget för grundpension ska fastställas för försäkrade födda 1958 eller senare när han eller hon fått inkomstpension från annan tidpunkt än vid 66 års ålder.

Ändringen innebär att bestämmelsens tidigare 66-årsgräns avseende grundpensionens beräkningsunderlag i stället knyts till riktåldern för pension. Det innebär att beräkningsunderlaget alltid ska bestämmas som om inkomstpensionen hade börjat lyftas den kalendermånad då den försäkrade uppnår riktåldern för pension.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.

77 kap.

18 §

Paragrafen upplyser om att efterlevandepension och efterlevandestöd lämnas till och med den månad då rätten till förmånen upphör och anger vilka förmåner som lämnas längst till dess att den efterlevande uppnår en viss ålder.

Ändringen innebär att bestämmelsens tidigare 66-årsgräns avseende hur länge omställningspension, omställningspension i form av grundpension och änkepension i form av 90-procentstillägg kan lämnas i stället knyts till riktåldern för pension. Angivna förmåner lämnas längst till och med månaden före den då den efterlevande uppnår riktåldern för pension.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.6.

81 kap.

4 §

Paragrafen anger att omställningspension i form av grundpension beräknas med hänsyn till faktisk och framtida försäkringstid.

Ändringen i *andra stycket* innebär att bestämmelsens tidigare 65-årsgräns avseende tillgodoräknande av framtida försäkringstid i stället knyts till riktåldern för pension. Det innebär att som försäkringstid ska tid tillgodoräknas från och med det år då dödsfallet inträffade till och med det året före det år då den avlidne skulle ha uppnått den vid dödsfallet gällande riktåldern för pension (framtida försäkringstid).

Förslaget behandlas i avsnitt 4.6.

7 §

Paragrafen anger hur framtida försäkringstid för omställningspension i form av grundpension ska beräknas.

Ändringen i *andra styckets första strecksats* innebär att bestämmelsens tidigare 65-årsgräns avseende beräkning av framtida försäkringstid i stället knyts till riktåldern för pension.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.6.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt *första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 januari 2026 i fråga om 35 kap. 4, 11, 12 och 14 §§ och i övrigt den 1 december 2025. Det innebär att berörda myndigheter – med tillämpning av bestämmelserna i den nya lydelsen – redan under december månad 2023 kan fatta beslut om förmåner som avser tid från och med januari månad 2026. I fråga om ärenden som sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning träder dock bestämmelserna i 35 kap. i kraft först den 1 januari 2022 eftersom försäkringsfall alltid inträffat i förfluten tid i förhållande till den månad då myndigheten fattar beslut i ärendet.

I *andra punkten* anges att lagen tillämpas första gången för förmåner som avser tid från och med den 1 januari 2026.

Av *tredje punkten* framgår att äldre bestämmelser fortfarande gäller för den som uppnår respektive åldersgräns före den 1 januari 2026. Det innebär att de bestämmelser som ska tillämpas är de bestäm-

meler som gällde före den 1 januari 2026. Den som exempelvis före ikraftträdandet fyller 66 år ska ha rätt till grundpension efter det att åldersgränsen har knutits till riktåldern år 2026, och därmed har höjts till 67 år, även i de fall när personen då inte har hunnit fylla 67 år.

I *fjärde punkten* anges att äldre bestämmelser om försäkringstid i 35 kap. 4, 11, 12 och 14 §§ gäller fortfarande för försäkringsfall som fastställs till tid före den 1 januari 2026. Med detta avses att för beslut om sjukersättning som fattas efter ikraftträdandet och där försäkringsfallet inträffat före ikraftträdandet ska försäkringstiden fastställas med beaktande av de bestämmelser som gällde före den 1 januari 2026.

Förslagen om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser behandlas i avsnitt 7.3.

9.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken

4 kap.

9 §

Paragrafen reglerar samordning mellan sjukersättning i form av garantiersättning och garantipension till änkepension och ändras på så sätt att den nya grundersättningen ersätter den tidigare garanti-ersättningen.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.

23 §

Paragrafen reglerar hur försäkringstid för garantiersättning ska beräknas dels för tid före den 1 januari 2003, dels för den som före nämnda datum hade folkpension i form av förtidspension i förhållande till det antal år för vilka tillgodoräknats pensionspoäng för tilläggspension.

Ändringarna i *första* och *andra styckena* innebär att den nya grundersättningen ersätter den tidigare garantiersättningen.

I det nya *tredje stycket* anges att i fråga om den som beviljas sjukersättning eller aktivitetsersättning för tid från och med den 1 januari 2022 eller senare och som i direkt anslutning dessförinnan inte haft

rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning ska vid tillämpningen av första stycket dock inte tillgodoräknas sådan tid som avses i 5 kap. 7 § den upphävda lagen om allmän försäkring i dess lydelse före den 1 januari 2003. Det betyder att i fråga om den som beviljas sjukersättning eller aktivitetsersättning med begynnelsemånad januari 2022 eller senare och som i direkt anslutning dessförinnan inte haft rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning ska bosättning i tidigare hemland inte tillgodoräknas som försäkringstid. Om däremot exempelvis en person beviljas sjukersättning från februari 2022 och dessförinnan haft aktivitetsersättning till och med januari 2022 som grundats på bosättningstid i tidigare hemland får sådan bosättnings-tid beaktats som försäkringstid även för sjukersättningen.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.

27 §

Paragrafen reglerar när ett justeringsbelopp ska fastställas bl.a. för garantiersättning.

Ändringarna i första och andra styckena innebär att den nya grund-ersättningen ersätter den tidigare garantiersättningen.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.

33 §

Paragrafen anger att bestämmelser om samordning mellan sjukersätt-ning i form av garantiersättning och garantipension till änkepension finns i 7 kap. 33 §.

Ändringen innebär att den nya grundersättningen ersätter den tidigare garantiersättningen.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.

41 §

Paragrafen reglerar ett bruttotillägg till livränta vid samordning mellan sådan sjukersättning som omvandlats från förtidspension och liv-ränta.

Ändringen innebär att den nya grundersättningen ersätter den tidigare garantiersättningen.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.

6 kap.

26 §

I paragrafen regleras att med försäkringstid för garantipension och grundpension ska för tid före år 2001 avses bosättningstid enligt 5 kap. i den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring i kapitlets lydelse före den 1 januari 2001.

I det nya *andra stycket* regleras att i fråga om den som är född 1957 eller senare ska dock inte tillgodoräknas sådan tid som avses i 5 kap. 7 § den upphävda lagen om allmän försäkring i kapitlets lydelse före den 1 januari 2001. Det betyder att för den som fyller 65 år efter utgången av år 2021 och är en sådan flykting som avses i nämnda lagrum ska bosättningstid i tidigare hemland inte beaktas.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.

7 kap.

19 §

I paragrafen regleras att med försäkringstid för omställningspension i form av grundpension eller garantipension i form av änkepension ska för tid före år 2003 avses bosättningstid enligt 5 kap. i den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring i kapitlets lydelse före den 1 januari 2003.

I det nya *andra stycket* regleras att i ärenden om omställningspension i form av grundpension ska i fråga om dödsfall som inträffar efter utgången av år 2021 dock inte tillgodoräknas sådan tid som avses i 5 kap. 7 § den upphävda lagen om allmän försäkring i kapitlets lydelse före den 1 januari 2003. Det betyder att för dödsfall som inträffar efter utgången av år 2021 och där den avlidne är en sådan flykting som avses i nämnda lagrum ska bosättningstid i tidigare hemland inte beaktas.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.

33 §

Paragrafen reglerar samordning mellan sjukersättning i form av garantiersättning och garantipension till änkepension och ändringen innebär att den nya grundersättningen ersätter den tidigare garantiersättningen.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt *första* och *andra punkterna* ska lagen träda i kraft den 1 december 2021 men tillämpas dock för tid från och med den 1 januari 2022.

I *tredje punkten* anges att äldre bestämmelser fortfarande gäller för tid före utgången av år 2021. Det sagda avser förmåner som avser tid före denna tidpunkt.

Förslagen om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser behandlas i avsnitt 7.2.

Kommittédirektiv 2018:106

Översyn av garantipensionens konstruktion ur ett internationellt perspektiv

Beslut vid regeringssammanträde den 4 oktober 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och lämna förslag till hur garantipension och garantipension till omställningspension bör konstrueras och regleras i socialförsäkringsbalken. Även andra angränsande förmåner ska analyseras i ljuset av den senaste rättsutvecklingen. Syftet med översynen är att ge regeringen underlag och skapa såväl tydliga som hållbara förslag till eventuella reformer på området.

Utredaren ska bl.a.

- analysera hur garantipensionen bör konstrueras till följd av den rättsliga utvecklingen och utarbeta nödvändiga författningsförslag, och
- utreda om krav på uppehållsrätt bör införas för rätt till garantipension, garantipension till omställningspension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning och utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 november 2019.

Ändrade förutsättningar för utbetalning och beräkning av garantipension

Garantipensionen är en del av det allmänna pensionssystemet och fungerar som en utfyllnad för personer med låg eller ingen inkomstgrundad pension. Det innebär att garantipensionen avräknas mot inkomstgrundad pension. Garantipension har tidigare ansetts vara en sådan pensionsförmån som omfattas av de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepension i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004), som ersatt rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (förordning 1408/71), förordningarna fortsättningsvis benämnda samordningsbestämmelserna. Sådana förmåner ska även räknas av mot utländska förmåner vilket tidigare har gjorts med stöd av artikel 46 i förordning 1408/71, numera ersatt av artikel 52 i förordning 883/2004, som innefattar den s.k. proratatemporis-metoden.

Detta synsätt har dock förändrats sedan EU-domstolen den 7 december 2017 meddelade dom i målet *Bogusława Zaniewicz-Dybeck mot Pensionsmyndigheten*, C189/16, ECLI:EU:C:2017:946 som rör den svenska garantipensionen för personer födda 1938 eller senare. Av domen framgår att garantipension är att anse som en s.k. minimiförmån som omfattas av artikel 50 i förordning 1408/71, som numera motsvaras av artikel 58 i förordning 883/2004. Om en förmån omfattas av artikel 58 innebär det att medlemsstaterna har en skyldighet att säkerställa att en person som är bosatt i landet ska garanteras ett visst lägsta förmånsbelopp. Enligt samordningsbestämmelserna finns det ingen skyldighet för en medlemsstat att betala ut en minimiförmån vid bosättning i ett annat medlemsland (med vilket i sammanhanget avses länder som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet [EES] samt Schweiz). Det är dock möjligt att i nationell rätt föreskriva att utbetalning av en minimiförmån kan göras även vid bosättning i ett annat medlemsland.

EU-domstolens prövning har enbart avsett garantipension för personer födda år 1938 eller senare. Regeringen har emellertid i propositionen Fortsatt utbetalning av garantipension inom EES och Schweiz (prop. 2017/18:275) gjort bedömningen att domen får kon-

sekvenser även i fråga om garantipension till omställningspension på ett sådant sätt att även den förmånen bedöms vara en minimiförmån i samordningsbestämmelsernas mening.

Konsekvenser av EU-domstolens dom i mål C-189/16

EU-domstolens dom innebär att garantipension inte längre omfattas av de allmänna samordningsbestämmelserna av ålders- och efterlevandepensioner i förordning 883/2004. Garantipensionen ska i stället samordnas enligt de särskilda bestämmelserna om minimiförmåner enligt artikel 50 i förordning 1408/71 eller artikel 58 i förordning 883/2004.

En konsekvens av EU-domstolens dom är att den pro ratametod som har använts för att beräkna hur garantipensionen påverkas av andra utländska pensioner inte längre får användas. Dock medför inte domen något hinder mot att den faktiska utländska ålderspensionen, enligt 67 kap. 16 § socialförsäkringsbalken ingår i beräkningsunderlaget och därmed minskar garantipensionen. Därutöver innebär domen också att försäkringstiden inte får begränsas till att enbart avse bosättningsperiod i Sverige, eftersom det strider mot förordningen och dess grundtanke om att den fria rörligheten för personer inte ska begränsas. Vid tillämpningen ska därför även sådana försäkrings- och bosättningsperioder i EES eller i Schweiz och som avses i artikel 58 i förordning 883/2004 tas med vid beräkningen.

Innan Sverige gick med i EES så betalades folkpension bara ut till svenska medborgare bosatta i Sverige. I samband med inträdet i EES gjordes bedömningen att det inte var möjligt att ha den typen av begränsningar. Efter inträdet i EES gjordes begränsningen i stället inom intjänandet av själva försäkringstiden, men om man väl hade rätt till den så fanns motsvarande rätt också om man var bosatt i ett annat EES-land. När garantipensionen infördes utgick man från att även den skulle samordnas enligt de allmänna samordningsbestämmelserna och därmed betalas ut vid bosättning i andra EES-länder eller i Schweiz. Garantipension har således betalats ut med stöd av det författningsstöd som ansågs finnas i samordningsbestämmelserna. Någon nationell lagstiftning har därmed inte ansetts vara nödvändig.

EU-domstolens dom medför att förutsättningarna för utbetalning av garantipension till ett annat medlemsland har ändrats. Det finns inte längre en skyldighet att betala ut förmånen till enskilda bosatta i andra länder inom EES eller i Schweiz, vare sig enligt samordningsbestämmelserna eller enligt nationella bestämmelser, vilket får direkta konsekvenser för ett stort antal människor som riskerar att inte beviljas garantipension eller att få sin garantipension indragen på grund av sin bosättning utomlands. Det innebär en privatekonomisk förändring som personerna i fråga inte har haft någon möjlighet att förutse. Att personer som har planerat inför pensionen utifrån hittillsvarande tillämpning och personer som redan har garantipension, ska hamna i en situation där de ekonomiska förutsättningarna ändras utan någon möjlighet till framförhållning bedömdes som orimligt. Regeringen har därför i propositionen Fortsatt utbetalning av garantipension inom EES och Schweiz (prop. 2017/18:275) lämnat förslag som möjliggör att enskilda personer som i dag är bosatta i ett annat land inom EES eller i Schweiz, under en begränsad tid och till dess att detta uppdrag redovisats, även fortsättningsvis ska kunna ansöka om och få garantipension och garantipension till omställningspension. Det föreslås även att garantipensionen, i den mån den enskilde redan får den, ska betalas ut med oförändrat belopp. Lagen är föreslagen att gälla till utgången av 2019.

Vidare har regeringen i nämnda proposition gjort bedömningen att kvalificeringstiden för rätt till garantipension framöver ska grunda sig på nationell lagstiftning och inte på samordningsbestämmelserna, varför sammanläggningsprincipen inte ska tillämpas när en person är bosatt i ett annat medlemsland. En person bosatt i Sverige med bosättningsstid i ett annat medlemsland kommer i enlighet med samordningsbestämmelserna dock att kunna få garantipension beviljad som en minimiförmån, om denne uppfyller kravet på tre års försäkringstid under förutsättning att ett års försäkringstid finns i Sverige och ytterligare minst två år inom EES eller i Schweiz.

Allmänna utgångspunkter

Regeringen har i propositionen Garantipension, m.m. (prop. 1997/98:152) gett uttryck för att garantipension för personer födda 1938 eller senare ska anses utgöra en grundskyddsförmån som syftar till att säkerställa att personer med låg eller ingen inkomstgrundad pension har möjlighet att få en utfyllnad så att den totala allmänna pensionen hamnar på en rimlig nivå. Vidare uttryckte regeringen att det för rätt till oreducerad garantipension ska krävas en lång tids anknäytning till Sverige, varvid 40 års bosättning ansågs utgöra en rimlig avvägning. Utöver den allmänna pensionen finns även behovsprövade stöd i form av bostadstillägg för pensionärer och äldreförsörjningsstöd, som garanterar äldre bosatta i Sverige en skälig levnadsnivå.

Dagens garantipension är i grunden en effektiv förmån i förhållande till den inkomstgrundade allmänna pensionen men inte i förhållande till den totala pensionsinkomsten. Det finns starka fördelningspolitiska skäl för ett bra grundskydd i ett allmänt pensionsystem och det är en förutsättning för att många äldre ska få en rimlig ekonomisk standard. Samtidigt är det viktigt att grundskyddet är just en grund. I möjligaste mån ska det löna sig att arbeta även för personer med låga inkomster. I enlighet med Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner som beslutades i december 2017, pågår det ett arbete med att reformera och förstärka grundskyddet i det svenska pensionssystemet. Mot bakgrund av pensionsöverenskommelsen har en arbetsgrupp i utredningen Översyn av grundskyddet för pensionärer – Inriktning för ett nytt grundskydd (Ds 2018:8) lämnat förslag som Pensionsgruppen har tagit ställning för. Utgångspunkten för det fortsatta arbetet med en förändrad garantipension ska därför också präglas av att det ska finnas drivkrafter till arbete i systemet samtidigt som det ska vara träffsäkert och effektivt.

I en internationell kontext har samordningsbestämmelsernas huvudregel att förmånen kan betalas ut vid bosättning i ett annat medlemsland tillämpats i fråga om garantipensionen. En grundläggande strävan med samordningsbestämmelserna är att de ska vara effektiva och inte utgöra hinder för den fria rörligheten för personer. Bestämmelserna ska inte heller syfta till eller tvinga fram en oavsiktlig harmonisering av medlemsländernas olika sociala trygghetsystem. Regelverket ska ge uttryck för en skälig och rättvis ansvars-

och kostnadsfördelning mellan medlemsstaterna. Omotiverade administrativa kostnader för tillämpande socialförsäkringsinstitutioner bör vidare undvikas och den enskildes behov av social trygghet värnas.

Utredaren bör ha garantipensionens syfte som utgångspunkt samtidigt som det också bör säkerställas att övriga principer ovan kommer till uttryck. Utredaren är fri att frångå syftet för att åstadkomma en mer effektiv och träffsäker förmån om det finns skäl för det. Så långt som möjligt ska utredaren vidare sträva efter en enhetlig och enkel konstruktion för samtliga garantipensioner. I sina överväganden bör utredaren även beakta att begrepp och definitioner som förekommer inom unionsrätten kan ha en annan innebörd än motsvarande begrepp i nationell lagstiftning. I en samordningssituation kan detta få konsekvenser för hur de nationella regelverken ska tillämpas i gränsöverskridande situationer.

De förslag som utredaren lämnar ska vara relevanta och ta till vara intresset av en god balans mellan behovet av att bevara ett sammanhållet svenskt socialt trygghetssystem med hög legitimitet och de behov av internationell karaktär som finns. Hänsyn behöver därför tas till dagens förutsättningar med en ökande globalisering och ändrade rörlighets- och migrationsmönster. Samtidigt behöver det vägas in i vilken omfattning en del av det svenska bosättningsbaserade grundskyddet för ålderspension ska kunna gå att få vid bosättning i ett annat land än Sverige. Förslagen ska vara utarbetade på ett sådant sätt att de är transparenta, lättförståeliga och administrativt gynnsamma. Jämställdhet mellan kvinnor och män ska beaktas i såväl analysen som förslagen till åtgärder.

Förslagen ska värna ett fungerande grundskydd inom den svenska ålderspensionen och den finansiella hållbarheten i garantipensionen. Förslagen ska inte medföra ökade kostnader för statens budget.

Uppdraget att se över konstruktionen av garantipension och garantipension till omställningspension efter den ändrade förutsättningen att de är minimiförmåner

Av EU-domstolens dom följer att bosättningstid i andra EES-länder och Schweiz ska ingå vid beräkningen av försäkringstiden i den svenska garantipensionen. Enligt regeringens proposition (prop. 1997/98:152) ska det krävas lång bosättningstid i Sverige för att ha rätt till oreducerad garantipension. Domen medför således att denna ursprungliga

tanke med garantipensionen inte längre är tillämplig. Domen medför också att rätten till utbetalning av garantipension vid bosättning i ett annat EES-land eller Schweiz har upphört. Den förändrade klassificeringen till en minimiförmån ändrar därmed väsentligen förutsättningarna för garantipensionen och hur den ska hanteras.

Det finns vidare behov av att kartlägga vilka förmåner i andra EES-länder och i Schweiz som direkt motsvarar den svenska garantipensionen och andra förmåner i dessa länder som kan lämnas till personer med låg eller ingen inkomstgrundad pension. Det är av särskilt intresse i de stater där det finns ett större antal personer som i dag får svensk garantipension och där dessa personer möjligen skulle bli förmånstagare till ett annat EES-lands förmåner.

Klassificeringen av garantipensionen som en minimiförmån innebär vidare att garantipensionen beviljas på grundval av nationell lagstiftning och inte längre på samordningsbestämmelserna. Detta medför en förändring vad gäller kvalificeringstiden och hur man i den situationen beaktar försäkringstid i ett annat medlemsland.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera konsekvenserna av den ändrade förutsättningen att garantipension och garantipension till omställningspension är att anse som minimiförmåner,
- analysera förutsättningarna såväl för att inte klassificera förmånerna som minimiförmåner som för att bibehålla klassificeringen,
- kartlägga förmåner i övriga medlemsländer som motsvarar den svenska garantipensionen och andra förmåner i dessa länder som kan lämnas till personer med låg eller ingen inkomstgrundad pension,
- analysera och ta ställning till vilka krav som kan ställas på kvalificeringstid för rätt till svensk garantipension, även med beaktande av sammanläggningsprincipen, och
- föreslå en utformning av garantipension och garantipension till omställningspension som leder till att systemet långsiktig fungerar utifrån de ändrade förutsättningarna och utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att analysera konsekvenserna av EU-domstolens avgörande för vissa övriga förmåner

Beräkningen av försäkringstiden är konstruerad på liknande sätt även inom garantipension för personer födda år 1937 eller tidigare och för garantipension till änkepension. Dock skiljer sig båda dessa förmåner från garantipension för personer födda 1938 eller senare samt från garantipension till omställningspension vilka ska utredas enligt ovan. Garantipension för personer födda 1937 eller tidigare är inte konstruerad på samma sätt och har inte heller som syfte att garantera en lägsta pensionsnivå. Garantipension till änkepension är en förmån som grundar sig på äldre lagstiftning och vars syfte inte heller är att garantera en lägsta nivå av pensionen.

Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning är ett generellt skydd för alla som är högst 65 år och hindrar att den som förvärvat låga pensionsinkomster av arbete hamnar på en inkomstnivå som inte är skälig. En person förvärvar dock inte en rätt till invaliditetsförmån på samma sätt genom arbete i olika länder som i fallet med pensionsförmåner. Dessa båda förmånskategorier är därför inte jämförbara i detta avseende.

Sammantaget har regeringen i propositionen Fortsatt utbetalning av garantipension inom EES (prop. 2017/18:275) ansett att garantipension för personer födda 1937 eller tidigare, garantipension till änkepension eller sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning inte bör anses vara förmåner som ska samordnas som en minimiförmån. Det har emellertid i propositionen också konstaterats att frågan om vilka förmåner som kan anses utgöra minimiförmåner är komplex och kräver vidare utredning.

Utredaren ska därför

- med hänsyn till förmånernas syfte och konstruktion analysera i vilken mån EU-domstolens dom påverkar garantipension för personer födda 1937 eller tidigare, garantipension till änkepension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning.

Uppdraget att utreda möjligheten att införa krav på uppehållsrätt

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet) reglerar unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Direktivet reglerar under vilka omständigheter som unionsmedborgare har rätt att fritt vistas i och bosätta sig i andra medlemsstater. I svensk rätt har rörlighetsdirektivet genomförts genom ändringar i bl.a. utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL, och utlänningsförordningen (2006:97).

Alla EES-medborgare har rätt att uppehålla sig tre månader i Sverige utan att omfattas av andra krav än att ha giltigt pass eller annan id-handling. För att få uppehålla sig längre tid än tre månader krävs uppehållsrätt eller uppehållstillstånd i Sverige.

Det ställs inget krav på uppehållsrätt enligt 3 a kap. UtL för att en person ska anses bosatt och få tillgång till de svenska sociala trygghetssystemens bosättningsbaserade förmåner (5 kap. socialförsäkringsbalken).

I betänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:5) föreslås att äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg inte ska lämnas till den som saknar uppehållsrätt. Förutsättningarna för garantipension och garantipension till omställningspension har sedan utredningens tillkomst förändrats i och med att den nu är att anse som en minimiförmån och som sådan en förmån som unionsrättsligt inte måste betalas ut vid bosättning i ett annat medlemsland än det utbetalande landet.

Utredaren ska därför

- bedöma möjligheten att införa krav på uppehållsrätt för att en person ska kunna få garantipension och garantipension till omställningspension,
- bedöma möjligheten att införa krav på uppehållsrätt för att en person ska kunna få garantipension för personer födda 1937 eller tidigare och personer som är berättigade till sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, och

- utarbeta nödvändiga författningsförslag, med beaktande av de förslag i fråga om krav på uppehållsrätt som har lämnats i betänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:5), och föreslå en enhetlig lagteknisk lösning.

Övriga frågor

Utredaren får inom de ramar som angetts för uppdraget ta upp och belysa även andra frågeställningar som är relevanta för uppdraget. Om utredaren kommer fram till att det krävs eller är lämpligt med kompletterande eller ändrade nationella bestämmelser i andra delar än de som ska utredas särskilt, ska sådana föreslås.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa förslagets kostnader och konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) samt relevanta internationella regelverk och gällande EU-rätt.

Konsekvensanalysen ska särskilt avse förslagets konsekvenser för nuvarande och blivande pensionärer. Utredaren ska även belysa vilka konsekvenser de föreslagna åtgärderna har för kvinnor respektive män som rör sig mellan Sverige och de övriga EES-länderna eller Schweiz, i synnerhet grannländerna. I en sådan analys bör unionsmedborgarskapets mervärde särskilt beaktas. Även konsekvenser för statens budget, Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och andra aktörer som utredningen finner relevanta ska beskrivas. Förslagets administrativa och ekonomiska konsekvenser ska analyseras och redovisas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren hålla Regeringskansliet (Socialdepartementet) informerat. Utredaren ska samråda med Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och Inspektionen för socialförsäkringen. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren ha en dialog med och inhämta upplysningar från de myndigheter och andra organisationer som kan vara berörda av de aktuella

frågorna, t.ex. pensionärsorganisationerna, Svenskar i världen och Europeiska kommissionen.

Muntlig redovisning i Pensionsgruppen ska ske vid en eller flera tidpunkter som bestäms i samråd med Regeringskansliet (Socialdepartementet).

Uppdraget ska redovisas skriftligen senast den 29 november 2019.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:75

Tilläggsdirektiv till Garantipensionsutredningen (S 2018:14)

Beslut vid regeringssammanträde den 31 oktober 2019

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 4 oktober 2018 kommittédirektiv om en översyn av garantipensionens konstruktion ur ett internationellt perspektiv (dir. 2018:106).

Utredaren får nu i uppdrag att ta ställning till om och hur de nuvarande kraven på försäkringstid för rätt till garantipension bör anpassas med anledning av riksdagens beslut om att införa en riktålder i pensionssystemet.

Utredaren ska även överväga att avskaffa eller förändra den särregel som gör det möjligt för vissa försäkrade att tillgodoräkna sig bosättningstid i tidigare hemland vid beräkning av garantipension, garantipension till omställningspension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning.

Utredaren ska också överväga om det fortsatt är motiverat att ha ett undantag som möjliggör att försäkringstid som legat till grund för sjukersättning kan användas för att beräkna försäkringstid för garantipension.

Vidare ska utredaren föreslå en utformning av sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning som långsiktigt fungerar utifrån de ändrade förutsättningarna som EU-domen medför och som samspelar med garantipensionen.

Förslagen ska inte medföra ökade kostnader för statens budget.

Utredningstiden förlängs i och med det utvidgade uppdraget. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 31 maj 2020. Ett del-

betänkande avseende delarna i de ursprungliga direktiven ska dock lämnas senast den 29 november 2019.

Uppdraget att se över kraven om försäkringstid för rätt till garantipension

Riksdagen har beslutat om att en riktålder införs i pensionssystemet (se. 2018/19:133, bet. 2019/20:SfU5, rskr. 2019/20:10). Riktåldern ska fungera som ett riktmärke för de individuella pensionsbesluten och räknas upp med hänsyn till medellivslängdens utveckling. I promemorian Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem (Ds 2019:2) som legat till grund för beslutet föreslås att åldersgränsen för när bl.a. garantipension tidigast kan lämnas ska höjas från 65 till 66 år 2023. I promemorian föreslås även att åldersgränsen år 2026 ska knytas till riktåldern, vilket innebär att åldersgränsen för att ta ut garantipension då bedöms bli 67 år.

För rätt till oreducerad garantipension krävs det i dag 40 års försäkringstid i Sverige från det kalenderår den pensionssökande fyllt 16 år till och med det kalenderår hon eller han fyllt 64 år. När åldersgränsen för att ta ut garantipension höjs (och senare kopplas till riktåldern) innebär det att åldersgränsen på 64 år för att tillgodoräkna sig försäkringstid för garantipension inte kommer att överensstämja med gränsen för när garantipension tidigast kan lämnas. Om åldersgränsen för tillgodoräknande skulle kopplas till gränsen för när garantipensionen tidigast kan tas ut (och senare kopplas till riktåldern), skulle det innebära att det successivt kommer att bli fler som får tillgodoräkna sig full (40 års) försäkringstid.

Utredaren ska därför:

- analysera och ta ställning till om kravet på 40 års försäkringstid för oreducerad garantipension fortsatt är rimligt, likaså om åldersgränserna inom vilka försäkringstid kan tillgodoräknas bör ligga fast,
- föreslå hur regelverket för försäkringstid och åldersgränser för tillgodoräknande av försäkringstid bör anpassas för att korrespondera med de höjda åldersgränserna i pensionssystemet, om utredaren enligt punkten ovan bedömer att anpassningar bör göras, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att överväga att avskaffa eller förändra särregeln för vissa försäkrade att tillgodoräkna sig bosättningstid i tidigare hemland

Garantipension, garantipension till omställningspension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning är bosättningsbaserade förmåner. För att ha rätt till oreducerad garantipension eller sjukersättning eller aktivitetsersättning i form av garantiersättning krävs att en person uppfyller kraven på bosättning, dvs. har en försäkringstid på minst 40 år.

I beräkningsreglerna av försäkringstid för garantipension, garantipension till omställningspension och sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning finns ett undantag som innebär att tid när den försäkrade inte har varit försäkrad i Sverige på grund av bosättning i ett tredjeland ändå räknas som faktisk försäkringstid. Undantaget gäller tillgodoräkning av bosättningstid i vissa fall, beroende på skälet för uppehållstillståndet och regleras i socialförsäkringsbalken. Motivet till införandet av undantaget var att de flyktingar och skyddsbehövande som har mycket starka skäl att lämna sitt hemland i regel också förlorat sina pensionsrättigheter i hemlandet (prop. 1992/93:7). Nya omständigheter, t.ex. införandet av äldreförsörjningsstödet för personer över 65 år, har gjort att denna ordning kan vara svår att försvara ur ett likabehandlingsperspektiv. Särregeln kan även vara svår att försvara vid jämförelse med personer som invandrar av andra skäl eller personer som är födda i Sverige men som har bott i ett tredjeland. Det är viktigt för trovärdigheten i socialförsäkringssystemet att reglerna är så lika som möjligt för alla och att ingen särbehandlas.

Det följer även av socialförsäkringsbalken att för enskilda som har fått hel sjukersättning så kan försäkringstiden som legat till grund för sjukersättningen också ligga till grund för garantipensionen. Undantaget härrör ursprungligen från regelverket för folkpension. Syftet med bestämmelsen var att den utgående förtidspensionen (nu sjukersättning) inte skulle minskas på grund av ändrad andelsberäkning när personen fyllde 65 år. Eftersom det var många år sedan undantaget skapades och kringliggande förmåner har förändrats finns det anledning att se över även denna regel.

Sammantaget medför ovanstående att villkoren för beräkning av försäkringstiden behöver ses över.

Utredaren ska därför:

- överväga om särregeln i 35 kap. 8–10 §§, 67 kap. 7–9 §§ samt 81 kap. 5 och 6 §§ socialförsäkringsbalken, som innebär att bosättnings- och tidigare hemland i vissa fall får tillgodoräknas som försäkringstid, ska tas bort eller förändras utifrån de nya omständigheter som uppstått sedan regeln infördes,
- överväga om det fortsatt är motiverat att ha ett undantag i 67 kap. 13 § socialförsäkringsbalken som möjliggör att en person som omedelbart före den kalendermånad då han eller hon fyller 65 år hade rätt till hel sjukersättning, har möjlighet att räkna den försäkringstid som legat till grund för sjukersättningen som försäkringstid för garantipension,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska genomföra uppdraget med hänsyn till internationella konventioner och regelverk samt EU-rätt.

Uppdraget att ta fram en utformning av sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning som är långsiktigt hållbar

Utredaren skulle enligt de ursprungliga direktiven med hänsyn till förmånernas syfte och konstruktion bl.a. analysera i vilken utsträckning EU-domstolens dom (C-189/16 Boguslawa Zaniewicz-Dybeck mot Pensionsmyndigheten) påverkar sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning. Lagstiftarens intention har inte varit att dessa förmåner ska utgöra minimiförmåner.

Utredaren ska med utgångspunkt i sin analys:

- föreslå en utformning av sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning som långsiktigt fungerar utifrån de ändrade förutsättningarna som EU-domen medför och som samspelar med garantipensionen,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa konsekvenserna för kvinnor och män, förslagets påverkan på integrationen på både lång och kort sikt samt ekonomiska och administrativa konsekvenser för kommuner och berörda myndigheter.

Utredaren ska även analysera vad ett eventuellt borttagande eller en förändring av särregeln för vissa försäkrade kan innebära för konsekvenser, i huvudsak ekonomiska, för de kommuner som haft ett högt flyktingmottagande jämfört med de kommuner som haft ett lägre flyktingmottagande.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vad gäller uppdraget att se över kraven om försäkringstid för rätt till garantipension så ska utredaren hålla den arbetsgrupp inom Socialdepartementet som hanterar frågan om höjda pensionsåldrar informerad.

Utredningstiden förlängs i och med det utvidgade uppdraget. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 31 maj 2020. Ett delbetänkande avseende delarna i de ursprungliga direktiven ska dock lämnas senast den 29 november 2019.

(Socialdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rut tjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

En moderniserad arbetsrätt. [30]

Finansdepartementet

Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]

Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]

Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]

Grönt sparande. [17]

Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]

Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]

En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]

Infrastrukturdepartementet

Framtidens järnvägsunderhåll. [18]

Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]

Justitiedepartementet

Skärpta regler om utländska månggiften. [2]

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]

Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]

En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]

Kulturdepartementet

Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]

Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]

Miljödepartementet

Hållbar slamhantering. [3]

Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]

Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]

Näringsdepartementet

Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]

Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. [13]

Socialdepartementet

Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]

En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]

Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]

Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]

God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]

Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]

Tillsammans för en välfungerande sjuk-skrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]

En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]

Grundpension. Några anslutande frågor. [32]

Utbildningsdepartementet

En mer likvärdig skola

– minskad skolegregation och för-
bättrad resurstilldelning. [28]